



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 2050/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0466/17.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Aline Cardoso, que dispõe sobre a exploração comercial e manutenção de dispositivos emissores de informações – beacons – no âmbito do Município de São Paulo, que emitem informações por meio da tecnologia bluetooth diretamente aos aparelhos celulares.

O serviço, executado através de concessão a título gratuito ou oneroso, tem como finalidade a veiculação de informações de interesse da Cidade, sendo permitida também a exploração publicitária (art. 3º).

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos da autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, inobstante o Município detenha competência legislativa para editar normas afetas à prestação de serviço público pela Municipalidade, nos termos dos incisos I e V do artigo 30 da Carta Política.

Com efeito, a instituição e organização do serviço público prestado pelo Poder Público municipal, por meio de outorga, a exemplo da exploração comercial de dispositivos de emissões de informações, é matéria afeta à organização administrativa, conceito jurídico que “resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa” (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o artigo 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.137 DE 10 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, BEM COMO OUTRAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITENS 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES PRETENSÃO PROCEDENTE.” (grifamos)

(Adin nº 2005975-47.2015.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, julgada em 29/04/2015)

No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o E. STF nos autos da ADI 2.840-5/ES:

(...) É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. (grifamos)

Desta forma, o projeto ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (artigo 2º), na Constituição Estadual (artigo 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigo 6º).

No mais, a proposta, ao autorizar a criação e implantação de um serviço público por parte do Executivo, através de concessão, consubstancia-se em espécie autorizativa imprópria. Nesse particular, trata-se de expediente legislativo inconstitucional ao conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua própria competência. Ou seja, a autorização aqui estabelecida denota, ao reverso, natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento jurisprudencial corrente:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 45, de 26 de fevereiro de 2015, do Município de Timburi, que "autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder cesta alimentação ao funcionalismo público municipal e dá outras providências" – Legislação que versa questão atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, além de impor obrigações à Administração Municipal, imiscuindo-se em matéria afeta à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – Fato de a lei conceder mera "autorização" para a realização do ato ali previsto que não retira o vício de sua inconstitucionalidade, porquanto o Prefeito não necessita de autorização para o exercício de competência que lhe foi constitucionalmente atribuída – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 24, §2º, "2" e "4", 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2044655-04.2015.8.26.0000, grifamos, julgado em 12/08/2015)

Ratificando o exposto acima, merece destaque o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Por fim, registre-se que, ainda que não existissem os vícios de inconstitucionalidade acima apontados, a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto, se aprovado, criaria despesa obrigatória de caráter continuado, razão pela qual deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18/12/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Camilo Cristófaró - PSB

João Jorge - PSDB

José Police Neto - PSD - Relator

Reis - PT

Soninha Francine – PPS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/12/2017, p. 101

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).