



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 539/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0837/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilson Barreto, que tem por finalidade estabelecer as diretrizes para criação e oficialização de brasões e bandeiras dos distritos da cidade de São Paulo, considerando a extensão da cidade e suas características específicas de formação e ocupação do espaço geográfico.

O projeto prevê que a criação dos brasões e bandeiras dos distritos deverá observar as regras da heráldica e os símbolos oficiais de identificação deverão representar o processo histórico e cultural dos distritos do Município de São Paulo.

Estabelece, ainda, que os hinos distritais poderão ser criados a partir da realização de concurso público organizado pelas entidades locais devidamente constituídas, com a participação da Subprefeitura local e representantes das Secretarias Municipais de Educação e Secretaria Municipal de Cultura.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa suprimir da proposta dispositivos que determinam ao Executivo à prática de ato concreto de administração, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Cumpra observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

Ação municipal. Lei inconstitucionalidade. de direta Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa.

Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de Selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da AÇÃO PARCIALMENTE pública. administração PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).

Em seu aspecto de fundo, enfatize-se, inicialmente, que a Constituição da República, em seu art. 13, §1º declara a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais, símbolos da República. No art. 13, § 2º, a Constituição prevê a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios possuírem símbolos próprios.

Neste sentido, o art. 1º da Lei Orgânica do Município de São Paulo proclama como símbolos municipais a bandeira, o brasão e o hino.

No âmbito da legislação municipal, a Lei nº 14.472, de 10 de julho de 2007, em conformidade com as disposições constitucionais, consolida a legislação municipal sobre honorarias e símbolos municipais, elencando o Brasão de Armas, a Bandeira do Município e o Hino do Município como símbolos do Município (art. 4º). Ao lado destes símbolos, a norma prevê, em seu Capítulo V, os “Hinos Oficiais do Município”: o “Hino à Negritude” (art. 11), o “Hino da Moóca” (art. 12), o “Hino da Zona Leste” (art. 13) e o “Hino de Interlagos” (art. 14).

Assim, embora o Município de São Paulo tenha bandeira, brasão e hino próprios, nada obsta que hinos, bandeiras e brasões sejam criados para cada um dos distritos do município, sendo de interesse público o estabelecimento de diretrizes a respeito.

Ressalta-se ainda, que, o artigo 30, inciso I, da Carta Magna permite que o Município edite leis sempre que a questão social envolva algum interesse local, como é o caso em comento. Nessa seara, explicando acerca da expressão ‘interesse local dos Municípios’, explana a jurista FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA in Competências na Constituição de 1988, 4ªed., pág. 97 e 98, o seguinte:

(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse “interesse local”, que aparece na Constituição substituindo o “peculiar interesse” municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELLY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

‘Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos Se essa exclusividade, essa exigisse se municípios. privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza dogma como inscrito peculiar interesse, o constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União’.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de conferir a proposta contornos mais gerais e abstratos, retirando o artigo que impõe funções a secretarias municipais, afastando o vício de iniciativa.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0837/21.

Dispõe brasões, dos criação a sobre bandeiras, uso dos símbolos oficiais e hinos dos distritos do Município de São Paulo e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo, D E C R E T A :

Art. 1º A criação dos brasões, bandeiras, uso dos símbolos oficiais e hinos dos Distritos do Município de São Paulo deverá observar as regras da heráldica e o disposto na presente lei.

Art. 2º - São símbolos do Município de São Paulo, nos termos da Lei n.º 14.772 de 10 de julho de 2007:

- I - o Brasão de Armas;
- II - a Bandeira do Município;
- III - o Hino do Município.

Art. 3º Poderão ser criados símbolos oficiais de identificação que representem o processo histórico e cultural dos Distritos do Município de São Paulo.

§ 1º Consideram-se símbolos oficiais de identificação: o Brasão de Armas, a Bandeira e o Hino.

§ 2º Deverão ser observados os padrões estabelecidos nas regras de heráldica para criação dos símbolos oficiais dos Distritos.

§ 3º Os Hinos Distritais poderão ser criados a partir da realização de concurso público e poderão ser executados em eventos particulares e oficiais.

Art. 4º As bandeiras dos Distrito poderão ser apresentadas:

I - hasteada em mastro ou adriças, nos edifícios públicos ou particulares, templos, campos de esporte, escritórios, salas de aula, auditórios, embarcações, ruas e praças, e em qualquer lugar em que lhe seja assegurado o devido respeito;

II - distendida e sem mastro, conduzida por automóveis, aplicada sobre paredes ou presa a um cabo horizontal ligando casas, edifícios, árvores, postes ou mastro;

III - reproduzida sobre paredes, tetos, vidraças e veículos;

IV- conduzida individualmente em eventos, formaturas e desfiles, particular ou oficial;

V - distendida sobre ataúdes, até a ocasião do sepultamento.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/05/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Relatoria

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/05/2023, p. 284.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.