



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

Na publicação havida no Diário Oficial da Cidade em 7/10/2017, página 108, coluna 2, leia-se como segue e não como constou:

### **PARECER Nº 1458/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0051/17.**

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria de diversos Vereadores, que com base nos artigos 45 e 112 da Lei Orgânica do Município, assim como no art. 236, caput do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, convoca consulta, via plebiscito, sobre o Plano Municipal de Desestatização, no que diz respeito à alienação, concessão e permissão de serviços, obras e bens públicos da Cidade de São Paulo.

Não obstante os elevados propósitos de seus autores, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade seara reservada ao Poder Executivo, consoante será demonstrado.

Primeiramente, acerca da forma escolhida para exercer-se a função legislativa no presente caso, vê-se que os Nobres Vereadores autores do Projeto optaram por apresentar um "Projeto de Decreto Legislativo".

Porém, diz a Constituição Federal, em seu art. 14:

"Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular."

Ora, a Constituição Federal associa o plebiscito expressamente à lei. Isto pode ser entendido tanto como a regulamentação do plebiscito será dada pela lei como sua convocação e regras do escrutínio específico igualmente se darão por lei.

Logo, não se pode dar a convocação de um plebiscito por mero Decreto Legislativo, sendo exigida uma Lei para tanto.

Vejamos também o que reza o art. 236 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

Art. 236 - Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, mas não sujeita à sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente.

Parágrafo único - Constitui matéria de projeto de decreto legislativo, entre outras:

- I - fixação de remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito;
- II - concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem.

Vê-se portanto que há apenas duas hipóteses expressamente previstas no Regimento Interno para o uso do projeto de decreto legislativo. E fica aberta a possibilidade para o uso do decreto legislativo em outras hipóteses, mas desde que não viole as demais previsões de

competência pertinente a projetos previstas na Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

E, apenas para ficarmos no Regimento Interno, há previsões expressas para uso do Projeto de Emenda à Lei Orgânica (art. 233 – "...proposição que objetiva alterá-la, modificando, incluindo ou suprimindo os seus dispositivos, competindo à Mesa da Câmara sua promulgação.") e Projeto de Lei (art. 234 – "...proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.).

Contudo, o presente projeto de decreto legislativo, para dizer o mínimo, trata claramente de matéria objeto de projeto de lei.

Tanto que no art. 1º do presente projeto é feita referência ao Projeto de Lei nº 367/2017.

É incoerente que um projeto de Decreto Legislativo venha a pretender alterar o que é objeto de um Projeto de Lei.

Percebe-se, portanto, que a Autora do presente projeto optou por não apresentar emendas ou substitutivos no momento adequado quando da tramitação do PL nº 367/2017.

Isto só denota que a opção pela apresentação de um "Projeto de Decreto Legislativo", como foi o caso, foi mero meio de evitar a apresentação de um Projeto de Lei, que é o meio mais democrático presente no ordenamento jurídico para a aprovação de uma norma, mais até que as próprias emendas constitucionais ou emendas à Lei Orgânica (que não exigem sanção ou comportam veto).

Isto porque o Projeto de Lei é aprovado pela Casa Legislativa competente (ou Casas, no caso do processo legislativo federal) e é necessariamente submetido ao Chefe do Poder Executivo, que participará do processo legislativo sancionando o projeto de lei ou o vetando.

Pois bem. Se o presente "Projeto de Decreto Legislativo" vier a ser aprovado estará o Poder Legislativo Municipal aprovando legislação, normas, por uma via heterodoxa, já que em verdade está se querendo evitar que o Prefeito do Município de São Paulo sequer possa participar do processo legislativo, eis que sequer poderá sancionar ou vetar o presente Projeto.

Isto sim seria burlar a vontade popular.

Assim, por ser completamente inadequada a forma escolhida para a tramitação do Projeto, por contrariar a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, não merece o mesmo prosseguir.

Quanto à iniciativa e mérito do projeto também podemos apresentar algumas observações.

Com efeito, lei que disponha sobre organização administrativa e alienação e concessão de bens imóveis municipais é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na clara dicção do art. 37, § 2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município, abaixo reproduzido:

Art. 37 ...

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: ...

IV – organização administrativa (...);

V – desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

Observe-se que referido dispositivo atende ao princípio da simetria e está em consonância com a alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como com o item 2 do § 1º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo, restando claro, portanto, que a propositura representa ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

Há no caso, portanto, a chamada inconstitucionalidade formal propriamente dita subjetiva, ou seja, aquela em que há vício de iniciativa para a edição da lei.

E, acerca das concessões, a Constituição Federal assim trata do tema:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A Lei Orgânica disciplina a matéria da seguinte forma:

Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

VII - autorizar a concessão de serviços públicos;

[...]

X - autorizar a alienação de bens imóveis municipais, exceptuando-se as hipóteses previstas nesta Lei Orgânica;

Art. 126. Os serviços públicos municipais serão prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, nos termos desta lei.

A Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e das outras providências, prevê, como regra, a necessidade de autorização legislativa:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.

§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na Lei no 8.987, de 1995, entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa.

Dito isso, importa destacar que a necessidade de autorização legislativa para as concessões de serviços públicos difere, profundamente, da obrigatoriedade de convocação de plebiscito para homologar citada autorização.

Nesta linha, é de rigor assinalar que a criação de exigência não prevista anteriormente na legislação traz um desequilíbrio na relação entre os poderes, como já foi bem observado no âmbito do Tribunal de Justiça, em duas recentes oportunidades:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO LEGISLATIVO Nº 278, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015 – MOGI MIRIM – NORMA QUE CONVOCA REALIZAÇÃO DE PLEBISCITO PARA DEFINIÇÃO SOBRE A DELEGAÇÃO A TERCEIROS DA EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS, COM O LEGISLATIVO BUSCANDO EXERCER, POR VIA OBLÍQUA, ATRIBUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A NORMA EM QUESTÃO.**

(Relator(a): João Negrini Filho; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 19/10/2016; Data de registro: 24/10/2016) . ADI nº

2009470-65.2016.8.26.0000 (grifo nosso)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda nº 01, de 04 de maio de 2016, que acrescentou o parágrafo 4º ao artigo 94 da Lei Orgânica do Município de Serrana ao dispor que: "A Administração Municipal não outorgará ou delegará para entidades paraestatais (Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista, dentre outras), empresas privadas ou particulares individualmente os serviços de água e esgoto no Município de Serrana/SP sem haver prévia lei específica e exclusiva dispondo sobre tal eventual outorga ou delegação por parte do Poder Legislativo, nos termos do artigo 16, VII, da presente Lei Orgânica, bem como sem haver prévio plebiscito, com base no art. 17, XIII, § 4º, da Lei Orgânica, por se tratar de questão de relevante interesse do Município". Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Vício de iniciativa. Violação dos artigos 5º; 47, incisos II e XVIII e 144, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.

(Relator(a): Sérgio Rui; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 21/09/2016; Data de registro: 22/09/2016) 2107616-44.2016.8.26.0000 (grifo nosso)

Registre-se, ainda, que a Lei nº 9.709/98, que regulamenta, em âmbito nacional, a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal, traz o conceito de plebiscito, hipóteses obrigatórias em que deverão ser convocados, e dispõe em seu art. 6º que “nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.” Sendo assim, apenas nas hipóteses já previstas em referidos diplomas seria cabível a realização de plebiscito.

Neste aspecto, urge ressaltar que nem o fato da regra que se quer ver aprovada constar de dispositivo inserido na Lei Orgânica Municipal sana o vício apontado, eis que também se posiciona a Corte Suprema no sentido de que tal procedimento configura, do mesmo modo, vício de iniciativa, consoante se infere do trecho extraído da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 175-2/PR (DJ 08.10.93), onde o eminente Min. Moreira Alves preleciona que:

Se se admitir que o Poder Constituinte dos Estados-membros, possa disciplinar matérias que são, por força da Constituição Federal, objeto de projetos de lei de iniciativa exclusiva de um dos Poderes do Estado, estar-se-á impedindo que este Poder se exerça plenamente no âmbito de suas atribuições, impossibilitado que se encontrará ele de, por lei ordinária, com projeto de sua iniciativa exclusiva, modificar a disciplina com relação à qual a Constituição Federal entendeu de lhe dar o Poder de iniciativa para estabelecê-la ou alterá-la por tê-lo como o mais apto para se avaliar as necessidades que se apresentarem e a disponibilidade de recursos para enfrentá-las. Com isso, o Poder Constituinte decorrente estará cerceando indevidamente a iniciativa do Poder Constituído outorgada pela Carta Magna Federal.

Caracterizada, portanto, violação ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, inculcado no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, e consagrado também pelo art. 6º de nossa Lei Orgânica, princípio este que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar.

Cumprir observar ainda, que nesse sentido é 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.

Isto porque está querendo se obrigar o Prefeito a realizar um plebiscito sem que o Prefeito do Município tenha sequer cogitado esta hipótese ou pedido autorização legal neste sentido.

Quanto à oportunidade e conveniência do presente Projeto de Decreto Legislativo vê-se que o mesmo já foi cabalmente superado.

Isto porque, como é fato notório e sabido, o PL 367/2017 foi aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo em dois turnos e seguiu para sanção do Prefeito.

Assim sendo, como o presente Projeto falava especificamente em “consulta plebiscitária...nos termos preceituados pelo Projeto de Lei no 367/2017”, não há utilidade na tramitação do projeto, eis que ele não gerará impacto na realidade, por absoluta falta de objeto para a consulta plebiscitária pretendida.

Ante o 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, 20/09/2017.

Janaína Lima – NOVO – Autora do Voto Vencedor

Claudinho de Souza – PSDB

Rinaldi Digilio – PRB

Sandra Tadeu – DEM

Soninha Francine – PPS

## **VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0051/17.**

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria de diversos Vereadores, que com base nos artigos 45 e 112 da Lei Orgânica do Município, assim como no art. 236, caput do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, convoca consulta, via plebiscito, sobre o Plano Municipal de Desestatização, no que diz respeito à alienação, concessão e permissão de serviços, obras e bens públicos da Cidade de São Paulo.

O projeto pode prosseguir em tramitação, eis que elaborado no 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.

Por outro lado, consoante o disposto no artigo 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 do Município.

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

A propositura, firmada por 19 (dezenove) Vereadores, também encontra fundamento no art. 5º, § 1º, III, art. 10 e art. 45, todos da Lei Orgânica do Município, in verbis:

“Art. 5º- O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei.

§ 1º - O povo exerce o poder:

...

III – pelo plebiscito e pelo referendo.”

“Art. 10. O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei.”

“Art. 45. As questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por proposta do Executivo, por 1/3 (um terço) dos vereadores ou por pelo menos 2% (dois por cento) do eleitorado, decidido pelo Plenário da Câmara Municipal.” (grifamos).

Frise-se que a Lei Orgânica do Município tem redação similar ao disposto na Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 que regulamenta os dispositivos constitucionais relacionados ao referendo e ao plebiscito. Veja-se:

“Art. 2o Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1o O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2o O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3o Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3o do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo,

dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.”

Importante registrar que ainda que o projeto de lei nº 367/17 já esteja em tramitação não há impedimento, sob o prisma jurídico, também à tramitação do projeto ora em análise, pois, cabe sempre ao plenário desta Casa deliberar entre os diversos projetos apresentados – muitas vezes, inclusive, com propostas antagônicas – pela aprovação daquele que entender mais adequado ao interesse público.

Outrossim, importante consignar também que o projeto de lei nº 367/17 versa sobre temas complexos, que envolvem diversos aspectos técnicos. Com efeito, o conhecimento das normas que norteiam os institutos da concessão e da permissão e as implicações de se adotar um ou outro método para gerir os serviços, obras e bens públicos não faz parte da realidade da maior parte da população, pertencendo ao campo da gestão pública, a qual será proposta e executada em conformidade com o programa do governo eleito, o qual, evidentemente, nas hipóteses previstas se sujeitará à deliberação dos parlamentares. Desta forma, caberá às comissões de mérito analisar a conveniência e oportunidade de se submeter à matéria em pauta a plebiscito, ponderando se as questões subjacentes ao projeto de lei nº 367/17 podem ser adequadamente analisadas e decididas por esse método.

Assim, o plebiscito é um instrumento que viabiliza o exercício direto do poder pelo povo, instrumento este que, nos termos da Lei Orgânica, pode ser utilizado quando da decisão de questões de relevante interesse do Município, como é o caso, sem dúvida, do Plano Municipal de Desestatização.

Por fim, registre-se que, nos termos da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, para a realização do plebiscito será utilizada a mesma estrutura administrativa e operacional destinada às eleições.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 20/09/2017.

Mário Covas Neto – PSDB – Presidente

Reis – PT – Relator

Caio Miranda Carneiro – PSB

José Police Neto – PSD

Claudinho de Souza – PSDB – Contrário

Janaína Lima – NOVO – Contrário

Rinaldi Digilio – PRB – Contrário

Sandra Tadeu – DEM – Contrário

Soninha Francine – PPS – Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/10/2017, p. 167

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