



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1103/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0660/20.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Rodrigo Fonseca, que visa obrigar concessionárias e permissionárias de serviços públicos, bem como a administração direta e indireta a identificar obras de intervenção nas calçadas e em vias públicas.

O projeto, além de estabelecer a obrigatoriedade de identificação do responsável pela obra, estabelece que a demarcação será realizada por meio de pintura, a ser regulamentada, no entorno da intervenção realizada. O projeto estabelece, ainda, que a identificação poderá ser feita, a critério da Administração Municipal, por meio de códigos que podem ser facilmente identificados pelo munícipe, através de sistema online.

Nos termos da justificativa, a medida se faz necessária, pois há muitas intervenções na cidade que causam transtornos aos munícipes em razão da não observância das normas para sua execução, especialmente no tocante à recomposição do pavimento em sua forma original, sem que se possa identificar prontamente o responsável pela obra.

Sob o aspecto jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação, já que esta Casa possui competência legislativa para o regramento da matéria, consoante será demonstrado.

Inicialmente, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

Importante observar também que devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, qual seja, a de um Estado Democrático de Direito que adota a forma republicana, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

Neste contexto, a Constituição Federal cuidou de estabelecer, no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública, em seu art. 37, § 1º, que: "A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos". No mesmo sentido, dispôs a Constituição Estadual, em seu art. 115, § 1º.

Verifica-se, então, que é imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público, em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos e leis.

Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII, da Carta Magna, verbis:

Art. 5º ...

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Vale destacar, a propósito do dispositivo constitucional acima mencionado, que foi o mesmo regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como "Lei de Acesso à

Informação", devendo ser citadas as seguintes previsões constantes da referida lei pela pertinência que guardam com o pretendido pela propositura em análise: 1) de acordo com o art. 2º, os procedimentos para assegurar o direito de acesso à informação devem se pautar, dentre outras, pelas diretrizes de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (inciso II) e da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (inciso III); e, 2) de acordo com o art. 7º, inciso VI, o acesso à informação compreende, dentre outros, o direito de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos.

Ainda a respeito da transparência na administração pública, deve ser destacado o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município:

Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

(...)

III - a transparência e o controle popular na ação do governo;

Neste ponto, é oportuno registrar o posicionamento da doutrina acerca do princípio da publicidade e da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. O Prof. Adilson Abreu Dallari em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado "A divulgação das atividades da Administração Pública", com muita propriedade aborda o tema:

Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública, e esta tem o correspondente dever de ser permeável, transparente, acessível.

Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o 'princípio participativo'. (...)

Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer. (...) Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos.

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário (...)." (grifamos)

Nesta linha, o Tribunal de Justiça de São Paulo já se debruçou sobre matéria análoga, manifestando-se nos seguintes termos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.800, de 15 de março de 2016, do Município de Santo André. Diploma de origem parlamentar que manda divulgar no Portal da Transparência da Prefeitura informação sobre os programas sociais. Ofensa à reserva de iniciativa do Prefeito não caracterizada. Artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual que não admitem interpretação extensiva. Inocorrência, ademais, de imposição de despesa nova ou de alteração no funcionamento da administração, eis que os dados já estão na posse do gestor, assim como a página da internet. Município que detém a prerrogativa de suplementar legislação atinente à publicidade dos atos oficiais, segundo o interesse local e desde que não contrarie a disciplina geral. (...) Ação parcialmente procedente. (ADI nº 2075689-60.2016.8.26.0000, j. 21/09/16, grifamos)

Demonstrada a competência desta Casa para o regramento da matéria, é necessário observar que já existe lei disposta a respeito do tema. Com efeito, a Lei nº 13.614/03, que estabelece as diretrizes para a utilização das vias públicas municipais, inclusive dos respectivos subsolo e espaço aéreo, e das obras de arte de domínio municipal, para a implantação e instalação de equipamentos de infra-estrutura urbana destinados à prestação de serviços públicos e privados, possui diversos dispositivos que se relacionam ao objeto do projeto em análise, tais como os abaixo transcritos:

Art. 19. A execução de obras e serviços de instalação de equipamentos de infraestrutura urbana nas vias públicas municipais e nas obras de arte de domínio municipal, bem como as de manutenção dos equipamentos de infraestrutura urbana já instalados, deverá obedecer à legislação municipal vigente, às normas técnicas de execução, sinalização viária e reposição de pavimento, tanto do leito carroçável como dos passeios das vias públicas.

Parágrafo único. As obras e serviços de instalação de equipamentos de infraestrutura urbana nas vias públicas municipais deverão ser devidamente sinalizadas pelo permissionário que, caso seja necessário, as isolará através de placas que permitam a sua nítida visualização à noite, além de garantir, com segurança, a passagem de pedestres e veículos.

Art. 20. O permissionário deverá dar prévia publicidade da execução da obra ou serviço à comunidade por ela atingida, de acordo com as exigências que vierem a ser estipuladas por CONVIAS e pelo órgão ou entidade municipal responsável pelo trânsito, na forma e no prazo a serem definidos no decreto regulamentar;

Art. 22. A execução das obras e serviços de manutenção dos equipamentos de infraestrutura urbana já instalados deverá ser precedida de alvará de manutenção, a ser expedido pela Subprefeitura competente, que providenciará, junto ao órgão ou entidade municipal responsável pelo trânsito, a permissão de ocupação da via.

Desta forma, se além dos dispositivos já em vigor acerca da necessidade de prévia publicidade da execução de obras e serviços de manutenção nas vias públicas, o projeto pretende a criação de mais uma norma para deixar expressa a necessidade de identificação do responsável, esta previsão deve ser veiculada por meio de alteração no texto da citada Lei nº 13.614/03, pois, de acordo com o art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, um mesmo assunto, como regra, não pode ser disciplinado por mais de uma lei.

Outrossim, deve ser pontuado que embora exista competência desta Casa para o regramento da matéria de fundo, não pode o projeto invadir seara privativa do Poder Executivo determinando o método que será adotado para execução das atividades que lhe são próprias (art. 1º, § 1º) ou concedendo autorização desnecessária para utilização de recursos do tipo "QR Code" (art. 1º, § 2º), sob pena de violação do princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes. Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos arestos abaixo reproduzidos, ilustrativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 14.125, de 7 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto

...

III. Inconstitucionalidade, contudo, das expressões "através da Coordenadoria do Bem-Estar Animal CBEA" e "no prazo de 24 horas, no site oficial da municipalidade", constantes do artigo 1º, bem como dos artigos 2º, 3º e 4º, ao estipular como essa divulgação se dará Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Tema 917 de Repercussão Geral.

...

O legislador municipal extrapolou o seu poder de suplementar a legislação federal, invadindo a esfera destinada à gestão municipal, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, ao exigir que a publicação dos animais atendidos se dê "através da Coordenadoria do Bem-Estar Animal CBEA" e "no prazo de 24 horas, no site oficial da municipalidade" (expressões constantes do artigo 1º), estipulando ainda a forma pela qual deverá se dar a divulgação (artigos 2º a 4º), o que implica definir atribuições de órgão administrativo municipal nos termos, aliás, do referido Tema de Repercussão Geral 917.

...

Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 2154880-86.2018.8.26.0000, j. 06/02/19)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM - PRINCÍPIO DA CAUSA PETENDI ABERTA - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE

AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AO ARTIGO 5º DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC, RESSALVADOS OS PAGAMENTOS FEITOS ATÉ O PRESENTE JULGAMENTO". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". (ADI nº 2238559-47.2019.8.26.000, j. 04/03/20, grifamos)

Portanto, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de adequar a técnica legislativa do projeto aos termos da LC nº 95/98, bem como adequar seu texto para que não incida em inconstitucionalidade.

Para a sua aprovação, a proposta dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0660/20.**

Altera a Lei nº 13.614, de 02 de julho de 2003, para dispor sobre a identificação do responsável pela execução de obras e serviços de manutenção em calçadas e em vias públicas.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica acrescido parágrafo ao art. 19 da Lei nº 13.614, de 02 de julho de 2003, renumerando-se o primitivo parágrafo único como § 1º, com a seguinte redação:

Art. 19. ...

§ 1º. As obras e serviços de instalação de equipamentos de infraestrutura urbana nas vias públicas municipais deverão ser devidamente sinalizadas pelo permissionário que, caso seja necessário, as isolará através de placas que permitam a sua nítida visualização à noite, além de garantir, com segurança, a passagem de pedestres e veículos.

§ 2º. A sinalização prevista no § 1º deste artigo deverá conter a expressa identificação do responsável pela intervenção, seja empresa concessionária ou permissionária de serviços públicos, a própria Administração Pública Municipal, direta e indireta, ou qualquer outra empresa autorizada pela Administração a efetuar a intervenção. (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/10/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Relator

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/10/2020, p. 117

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