CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0461/24.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos Nobres Vereadores Coronel Salles, Aurélio Nomura, Eli Corrêa e Hélio Rodrigues, que institui a “Lei de Prevenção e Combate ao Furto de Fios e Cabos na Cidade de São Paulo", com o objetivo de estabelecer medidas para prevenir e combater o furto de fios e cabos elétricos e de telecomunicações na cidade de São Paulo, visando à manutenção dos serviços públicos e à segurança dos cidadãos.

Segundo a proposta, serão implementadas as seguintes medidas para prevenção e combate ao furto de fios e cabos: I - Instalação de sistemas de vigilância e monitoramento em áreas críticas identificadas pelas Secretaria de Segurança Pública e de Segurança Urbana; II - Campanhas educativas, através de entes públicos e privados, visando à conscientização da população sobre os impactos do furto de fios e cabos para a comunidade e os serviços públicos; e III - Incentivo ao uso de tecnologias alternativas e materiais menos visados por criminosos, como cabos com identificação única e de difícil remoção.

Prevê, ainda, um aumento das penalidades, no âmbito administrativo, para os indivíduos condenados por furto de fios e cabos, com multas significativas de acordo com a legislação vigente.

Determina, também, que as empresas de reciclagem e comércio de metais deverão exigir a documentação de origem dos materiais adquiridos e controle do fluxo de tratamento destes materiais, sob pena de multas e sanções administrativas em caso de descumprimento.

Por fim, estabelece que a Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria do Governo Municipal, e em conjunto com as forças policiais e empresas de serviços públicos, formará um Comitê para a implementação de estratégias de combate ao furto de fios e cabos, incluindo o compartilhamento de informações, reuniões periódicas e ações coordenadas.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que institui normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo, conforme a conveniência e oportunidade da administração.

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.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Em relação à matéria versada na propositura, 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.

Em seu aspecto de fundo, na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto pretende: i) instituir campanha educativa visando à conscientização da população sobre os impactos do furto de fios e cabos para a comunidade e os serviços públicos; ii) fixar diretriz voltada ao incentivo do uso de tecnologias alternativas e materiais menos visados por criminosos, como cabos com identificação única e de difícil remoção; iii) dispor sobre obrigação de as empresas de reciclagem e comércio de metais exigirem documentação de origem dos materiais adquiridos.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

iniciativa privativa do Poder Executivo ... (TJSP, ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000, j. 29/08/18).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos).

No que se refere propriamente à determinação para que as empresas de reciclagem exijam documentação atestando a origem dos materiais adquiridos, determinação essa ainda sujeita à regulamentação do Executivo, a propositura encontra fundamento no poder de polícia, cuja definição legal consta do art. 78 do Código Tributário Nacional:

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é "*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.*"(*In*, Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas limitativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho, nesses termos:

> *O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.* (grifamos) *(In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)*

Estar-se-ia diante de uma ilegalidade se, através da atuação legislativa, ocorresse o sacrifício total do direito à instalação e funcionamento de empresas de reciclagem e comércio de metais e atividades correlatas, o que não se verifica no presente caso, considerando que há apenas uma restrição, própria da essência do poder de polícia.

Da mesma forma, preleciona Hely Lopes Meirelles:

> *"As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas sob a invocação*

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo (...)". (In, Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 483.)

Desse modo, sob o estrito aspecto jurídico, denota-se que o projeto em tela regula aspecto inserido no âmbito da competência legislativa do poder de polícia, tendo em vista a proteção dos munícipes em prol do bem-estar coletivo, e não implica o sacrifício total do exercício do direito em questão, apenas delineia esse direito.

Neste contexto ressalte-se que a Lei Orgânica do Município, em seu art. 160, estabelece a necessidade de disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no território municipal, nos seguintes termos:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;

II - fixar horários e condições de funcionamento;

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;

(...)

Assim, verifica-se, no caso, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar as atividades comerciais do Município, fixando condições para o seu funcionamento.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, §3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, sem prejuízo de alterações que a D. Comissão de Mérito entenda pertinentes para o aprimoramento da proposta.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE,** na forma do seguinte Substitutivo proposto para **i)** excluir o art. 6º da proposta que, ao dispor que a Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria do Governo Municipal e em conjunto com as forças policiais e empresas de serviços públicos, formará um Comitê para a implementação de estratégias de combate ao furto de fios e cabos com o compartilhamento de informações, reuniões periódicas e ações coordenadas, acaba interferindo na organização administrativa do Poder Executivo e ferindo o Princípio da Separação de Poderes e pela mesma razão o inciso I do art. 3º; e **ii)** para excluir o art. 7º e assim adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa.

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0461/24.

Institui a Lei de Prevenção e Combate ao Furto de Fios e Cabos na Cidade de São Paulo

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

Art. 1º Estabelece medidas para prevenir e combater o furto de fios e cabos elétricos e de telecomunicações na cidade de São Paulo, visando à manutenção dos serviços públicos e à segurança dos cidadãos.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - fios e cabos: qualquer material condutor de eletricidade ou sinais de telecomunicações utilizado em infraestruturas públicas ou privadas.

II - furto de fios e cabos: a subtração, para proveito próprio ou alheio, de fios e cabos sem a autorização do proprietário ou responsável legal.

Art. 3º Serão implementadas as seguintes medidas para prevenção e combate ao furto de fios e cabos:

I - campanhas educativas, através de entes públicos e privados, visando à conscientização da população sobre os impactos do furto de fios e cabos para a comunidade e os serviços públicos.

II - incentivo ao uso de tecnologias alternativas e materiais menos visados por criminosos, como cabos com identificação única e de difícil remoção;

III – responsabilização em âmbito administrativo, com majoração de multa administrativa para os indivíduos condenados por furto de fios e cabos.

Art. 4º As empresas de reciclagem e comércio de metais deverão exigir a documentação de origem dos materiais adquiridos e controle do fluxo de tratamento destes materiais, sob pena de multas e sanções administrativas em caso de descumprimento.

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

Matéria RELCOM 1576/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 10/10/2024 e juntado ao PL 461/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=557547.