CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0046-24

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0046/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Luna Zarattini, que institui a obrigatoriedade de maior estrutura para o melhor funcionamento do Conselho Participativo Municipal, como fornecimento de curso de capacitação, disponibilização de cartão eletrônico de transporte, além de destinar salas de uso para os membros.

Entre outras disposições, o projeto estabelece que o Poder Público Municipal fica obrigado a: (i) destinar, em cada Subprefeitura, sala com mesas, cadeiras, armários e computadores, data show, aparelho de som com microfone, para os membros do Conselho Participativo Municipal; (ii) disponibilizar ao Conselho acesso a computadores capazes de operar o Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, da Cidade de São Paulo; (iii) oferecer cursos de capacitação e acesso aos módulos e relatórios do referido sistema; (iv) disponibilizar “coffeebreak” para as reuniões do Conselho.

Outrossim, o projeto autoriza o Executivo a: (i) aumentar as cotas do cartão eletrônico de transporte gratuito nos coletivos urbanos municipais, para os integrantes do Conselho Participativo Municipal; (ii) disponibilizar login de usuário no Sistema Eletrônico de Informação - SEI para os membros do Conselho, para que possam iniciar, emitir encaminhamentos e consultar processos; (iii) disponibilizar permissão aos membros do Conselho para registro em publicações do Diário Oficial local de atos realizados, atas de reunião, eleições do Conselho.

Além disso, o projeto institui a realização de Conferência do Conselho Participativo Municipal a cada 02 (dois) anos, cabendo ao Poder Executivo disponibilizar recursos para participação em cursos de formação, congressos, conferências e eventos correlatos que correspondam a temas de interesse do Conselho Participativo Municipal.

A justificativa do projeto faz referência à Portaria nº 02/2020, da Casa Civil, segundo a qual o Conselho Participativo Municipal é composto por Conselheiros eleitos no território correspondente à respectiva Subprefeitura, conforme art. 2º do Decreto nº 59.023/2019. O Conselho possui caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal. Por meio dele, os cidadãos exercem o seu direito ao controle social e de fiscalização de ações e gastos públicos. Contudo, nos últimos anos teria havido “uma série de dificuldades para os membros do Conselho, por exemplo, não há um curso de capacitação para os membros, bem como esses não possuem acesso ao Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, da Cidade de São Paulo, impossibilitando que ocorra um acompanhamento da execução

Matéria RELCOM 255/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 09/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

orçamentária". Fundamental, assim, que o Poder Público forneça os meios necessários para que o Conselho possa desempenhar suas funções.

Sob o aspecto jurídico, o projeto não reúne condições para seguir em tramitação, uma vez que configura nítido ato de gestão, afeto à organização administrativa, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 37, combinado com o inciso II do art. 69 da Lei Orgânica do Município.

De fato, a Lei Municipal n. 15.764/13, que criou os Conselhos Participativos Municipais, dispôs que eles pertencem à estrutura da Secretaria Municipal de Relações Governamentais, cabendo ao Poder Executivo regulamentar o seu funcionamento (art. 28, inciso IV, combinado com o art. 35, § 1º). No exercício desse poder regulamentar, o Prefeito editou o Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015, posteriormente revogado pelo Decreto nº 59.023, de 21 de outubro de 2019, cujo artigo 34 assim dispõe:

> "*Art. 34. Caberá à Casa Civil oferecer e garantir as condições básicas de instalação física e de efetivo funcionamento do Conselho Participativo Municipal da cada Subprefeitura, com apoio administrativo e acesso à infraestrutura necessária para o seu funcionamento.*
>
> *Parágrafo único. As Subprefeituras serão responsáveis por promover a publicação, no Diário Oficial da Cidade, dos atos de convocação, das atas e do relatório anual dos trabalhos realizados pelo órgão colegiado, bem como pela divulgação da composição e dos locais e datas das reuniões ordinárias do Conselho Participativo Municipal.*"

Nesse contexto, percebe-se que as condições materiais de funcionamento do Conselho, incluindo o acesso aos sistemas SEI – Sistema Eletrônico de Informação e SOF - Sistema de Orçamento e Finanças, a realização de cursos de capacitação e outras medidas previstas no projeto, constituem, em si, atos de gestão privativos do Prefeito.

Ressalte-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que impõe ao Executivo atos materiais de gestão, como o oferecimento de cursos de capacitação:

> "*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n° 7.022, de 26.03.2008, do Município de Jundiaí, que 'prevê curso de iniciação à informática para sexagenários'. Iniciativa parlamentar. Vício de inconstitucionalidade. Matéria*

Matéria RELCOM 255/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 09/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620860.

relativa à Administração Municipal, de competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo. Ação procedente."
(TJSP, Órgão Especial, ADI n. 0034084-81.2010.8.26.0000, Rel. Des. José Roberto Bedran, j. 06.10.10)

Outrossim, o fato de o texto veicular autorização ao Executivo para tomar certas medidas não retira sua natureza impositiva nem sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado. A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

> *"Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.*
>
> ***Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada**. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional**. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa."*
> (extraído da página, http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont, acesso em 27/03/17 – negritos acrescentados)

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no seguinte precedente:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.898, DE 28 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA - **LEI SUPOSTAMENTE AUTORIZATIVA** QUE IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O FORNECIMENTO E*

Matéria RELCOM 255/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 09/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

DISTRIBUIÇÃO, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA SOBRE DROGAS, DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA E JOVENS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO - ***OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO*** *- INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº 3.898, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, que supostamente autoriza o Administrador a distribuir absorventes higiênicos a mulheres de baixa renda e jovens da rede pública de ensino.* ***Desnecessidade de autorização legislativa****. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia a invasão das competências administrativas e ofensa ao postulado da separação de Poderes. 2.* ***Sob o manto da autorização, a lei impõe verdadeira obrigação à Administração Pública*** *("o Poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência, Desenvolvimento Social e Política sobre Drogas fornecerá"), modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas.* ***Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial****. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade procedente."* (ADI nº 2110521-12.2022.8.26.0000, j. 07/12/22 – grifos e negritos acrescentados)

Cumpre observar ainda que o Precedente Regimental nº 02/93, 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.

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

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,

Matéria RELCOM 255/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 09/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620860.