



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA
Nº 0010/21.

Trata-se de projeto de Projeto de Emenda à Lei Orgânica, de autoria da Nobre Vereadora Erika Hilton, subscrito por 1/3 dos membros desta Casa, que visa alterar o art. 148 da Lei Orgânica do Município para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros seguimentos da população.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, nada obsta o prosseguimento da presente proposição.

A Lei Orgânica rege a auto-organização, a autoadministração e o autogoverno do Município, fazendo as vezes de uma constituição municipal. De acordo com o art. 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica deve atender aos princípios estabelecidos na Lei Maior e na Constituição Estadual, do que se pode compreender, por exemplo, a necessidade de processo solene para sua modificação, tal qual se dá nos âmbitos federal e estadual. Assim, no caso do Município de São Paulo, sua Lei Orgânica somente admite emenda mediante proposta de 1/3 dos membros da Câmara Municipal, do Prefeito ou de 5% dos eleitores, votada em dois turnos, aprovada quando obtiver voto favorável de 2/3 dos membros da Câmara Municipal em ambas as votações (art. 36).

Por outro lado, a Constituição Federal, quando cuida de processo legislativo de leis ordinárias e complementares, reserva algumas matérias à iniciativa privativa de determinadas autoridades que não membros do Congresso Nacional, como ocorre no art. 61, § 1º, que lista matérias situadas na esfera da competência privativa do Presidente da República. Essa limitação, embora não tenha previsão expressa em relação às propostas de emenda constitucional, constitui nítida limitação implícita ao poder de reforma, conforme aponta a doutrina:

“A existência de limitação explícita e implícita que controla o Poder Constituinte derivado-reformador é, igualmente, reconhecida por Pontes de Miranda, Pinto Ferreira e Nelson de Souza Sampaio, que entre outros ilustres publicistas salientam ser implicitamente irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, art. 60), pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas. Além disto, observa-se a inalterabilidade do titular do Poder Constituinte derivado-reformador, sob pena de também afrontar a Separação dos Poderes da República”. (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23ª ed, São Paulo: Atlas, 2008, p. 666).

Assim, embora inexista vedação expressa, a apresentação de propostas de emenda à Constituição em matéria relacionada à competência privativa do Chefe do Poder



Executivo não poderá prescindir de sua iniciativa. No Supremo Tribunal Federal as decisões são nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondonia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007.”

(STF, Pleno, ADI 3930, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009) (grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva.

III - E vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.



IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.”

(STF, Pleno, ADI 4154, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010) (grifo nosso).

Nesse aspecto, importante observar que não há qualquer óbice jurídico ao prosseguimento da propositura que encontra fundamento no art. 37, *caput*, da LOM 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 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 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).

Cumpra consignar ainda que sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, que “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Sob o aspecto material, o projeto também reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento no art. 30, incisos I e VIII da Constituição Federal e no art. 13, incisos I e XIV da Lei Orgânica do Município de São Paulo que preceituam competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e sobre desenvolvimento urbano.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o urbanismo pode ser definido como “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços



habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.” (Ob. cit. p. 533/534).

Ainda em conformidade com o ilustre doutrinador, no campo urbanístico, as atribuições dos Municípios dividem-se em dois setores distintos: “o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares”. (Ob. cit. p. 560).

Oportuno observar que em matéria de urbanismo, a competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, devendo a União limitar-se a estabelecer normas gerais e os Estados a suplementar a matéria, art. 24, §§ 1º e 2º da CF/88, competindo aos Municípios promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e também para executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Importante consignar que a proposta não dispõe concretamente sobre a administração de bens públicos municipais e tampouco interfere com as ações de zeladoria ou matéria atinente à organização administrativa, matérias reservadas ao Executivo, mas sim dispõe sobre normatização geral, sobre a instituição de diretriz a ser respeitada pelo Poder Público no planejamento da cidade.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 5º, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos pela Legalidade na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como especificar que a proibição da chamada arquitetura hostil se aplica apenas aos bens públicos não afetados ao uso especial:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0010/21.

Altera a Lei Orgânica do Município de São Paulo para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população.

A Câmara Municipal de São Paulo **P R O M U L G A**:

Art. 1º O Art. 148 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art. 148.....

VI - a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de técnicas de arquitetura hostil em bens públicos não afetados ao uso especial , destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população.”

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

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