autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0743/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Sargento Nantes, que dispõe sobre o fortalecimento da segurança privada no Município de São Paulo, estabelece diretrizes de integração com os órgãos de segurança pública e cria mecanismos de valorização e incentivos fiscais às empresas do setor.

O projeto reconhece a relevância da atividade de segurança privada como função complementar e colaborativa às ações de segurança pública, sobretudo em áreas de grande circulação, instituições públicas e privadas, eventos e espaços de convivência. Neste sentido estabelece que devem ser assegurados aos seus profissionais uma série de direitos previstos no art. 4º.

O projeto estabelece, ainda, que o Município, por meio da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, poderá firmar convênios, parcerias e protocolos de cooperação com diversas entidades, bem como que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, através da Guarda Civil Metropolitana (GCM), promoverá cursos regulares de formação e aperfeiçoamento voltados a profissionais de segurança privada.

Por fim, o projeto estabelece o Selo Municipal de Segurança Privada Responsável, concedido às empresas que comprovem excelência técnica, respeito aos direitos dos trabalhadores, atuação ética e colaboração permanente com os órgãos públicos de segurança e cria o Programa de Incentivo Fiscal à Segurança Privada (PIFSP), com vistas a análise de benefícios como redução ou isenção parcial do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano, além de outros tributos de competência do município.

A justificativa apresentada registra que a segurança pública deve ser promovida por uma atuação coordenada e colaborativa, frisando que a atuação da segurança privada, quando devidamente regulamentada, constitui importante reforço à estratégia de proteção coletiva, com destaque para sua presença em estabelecimentos comerciais, condomínios, eventos, áreas públicas e espaços de grande circulação etc. Em conclusão, a justificativa pondera que é necessário reconhecer que, diante dos desafios urbanos contemporâneos, a segurança das pessoas não pode ser pensada de forma isolada, mas sim por meio de uma rede cooperativa onde a segurança privada é parte legítima, complementar e estratégica.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação porque não observa os limites da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Matéria RELCOM 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Primeiramente, é preciso registrar que o Município não tem competência legislativa para instituir direitos aos trabalhadores das empresas de segurança privada como pretendido pelo art. 4º do projeto, pois tal matéria encontra-se inserida no campo do Direito do Trabalho, sobre o qual somente a União pode legislar nos expressos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

Já no tocante aos dispositivos relacionados à organização da Administração, prevendo a possibilidade de celebração de convênios, parcerias e protocolos de cooperação, bem como estabelecendo a obrigatoriedade de que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, através da GCM, promova cursos regulares de formação e aperfeiçoamento voltados a profissionais de segurança privada, tem-se que o projeto invade seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, a propositura nestes aspectos versa sobre matéria de competência privativa do Sr. Prefeito, pois institui medida atinente à organização administrativa.

É fato notório que a condução da rotina administrativa é da competência exclusiva do Poder Executivo, da mesma forma que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura:

i. competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);
ii. atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);
iii. competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e,
iv. iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> *"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos*

Matéria RELCOM 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."*

Frise-se que o projeto pretende a realização de ações concretas e bem definidas no âmbito da política pública de segurança, criando obrigações ao Poder Executivo e definindo o órgão que as deverá executar, tais como a promoção de cursos de capacitação para profissionais da rede privada de segurança a ser realizada pela GCM.

Note-se que ainda que, acertadamente, a jurisprudência tenha evoluído para respaldar o papel do Poder Legislativo na proposição de políticas públicas, pelo teor das previsões contidas no projeto, conforme acima mencionado, verifica-se que não foi preservado o espaço de discricionariedade do Poder Executivo, ao qual cabe analisar a conveniência e oportunidade da adoção das ações concretamente estabelecidas.

Destarte, resta claro que o pretendido pelo projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, a quem compete traçar as rotinas e procedimentos, bem como fixar as atribuições dos órgãos e servidores, considerando critérios de conveniência e oportunidade.

E, assim sendo, o projeto caracteriza interferência indevida no campo da denominada "reserva de administração", que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

> O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por

Matéria RELCOM 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.039, de 30 de outubro de 2014, do Município de Hortolândia, que “Institui a 'Semana de Solidariedade aos Povos Africanos' e dá outras providências.

...

Trata-se, à evidência, de ato normativo que tem ingerência direta na gestão administrativa, na medida em que, muito mais do que estabelecer uma data comemorativa, impõe à Municipalidade o dever de organizar e realizar eventos, **propondo-se mesmo a disciplinar um programa governamental, de modo a versar sobre matéria que está diretamente relacionada com a administração do município**.

Ocorre que, a teor do artigo 47, II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo, que se aplica aos municípios a teor do artigo 144 da Carta Bandeirante, somente o Chefe do Poder Executivo tem competência para disciplinar matéria típica de gestão municipal, inclusive, e se necessário, mediante a formulação de projeto de lei que a tanto se proponha. A iniciativa legislativa, nessa hipótese, é a ele reservada.

Consoante anotou a propósito a douta Procuradoria Geral de Justiça em sua manifestação:

“(...) Fixar por lei a promoção de evento cultural com gestão do Poder Executivo trata-se de **atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política** para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, **privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração**.

...

Matéria RELCOM 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Quando o **Poder Legislativo do município edita lei disciplinando atuação administrativa,** como ocorre, no caso em exame, **em função da imposição à administração realizar** o evento cultural denominado Semana de Solidariedade aos Povos Africanos, **invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público,** violando princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da promoção e realização de atividades culturais em benefício dos munícipes. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro Poder. (...)" **(**ADI nº 2224887-45.2014.8.26.0000, j. 13/05/15, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de inciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública**".

....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada**. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, grifamos)

Matéria RELCOM 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também pela Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por derradeiro, registre-se que embora o Município tenha competência para legislar em matéria tributária, podendo o respectivo projeto de lei partir de iniciativa parlamentar, o projeto ora em análise dispõe genericamente no art. 7º sobre a criação de um Programa de Incentivo Fiscal à Segurança Privada (PIFSP), com vistas a análise de benefícios como redução ou isenção parcial do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano, além de outros tributos de competência do município, estando, portanto, em desconformidade com o Código Tributário Nacional, que prevê, dentre outras coisas, prevê em seu art. 176 que a isenção depende de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão.

Outrossim, cabe lembrar que no tocante à concessão de benefícios fiscais é imperioso, ainda, o cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 18.286/25, que estabelece em seu art. 25, § 2º que as proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

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 111/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 16/03/2026 e juntado ao PL 743/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774790.