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



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 771/25

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Simone Ganem, que proíbe qualquer forma de cobrança pelo restabelecimento de serviços públicos no Município de São Paulo

Segundo a proposta, os serviços públicos que sofrerem interrupção devem ser restabelecidos observando-se o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, contado a partir do pedido do consumidor e da quitação do débito, quando houver, inclusive no tocante aos serviços públicos prestados em regime de concessão e permissão.

Não obstante os propósitos que orientaram a propositura, o projeto não reúne condições de prosseguimento, visto que não observa as regras pertinentes à iniciativa legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo, consoante será demonstrado.

A proposta encontra-se eivada de vício de iniciativa, tendo em vista tratar de aspectos relacionados à organização administrativa municipal, ao dispor, por exemplo, sobre forma e prazo/momento da prestação e restabelecimento de serviços públicos municipais e sobre seus contratos de concessão e permissão.

Com efeito, a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa é privativa do Executivo nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV, e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Referidas matérias, por se referirem à gestão administrativa e à forma de gestão da concessão e/ou permissão municipais, são afetas à organização administrativa, conceito que "resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa" (*in* Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e a estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* '*Direito Municipal Brasileiro'*, 6ª ed. Atual., Malheiros Editores, 1990, p. 438-439) se encontra precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos;*



Matéria RELCOM 3052/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 03/12/2025 e juntado ao PL 771/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774791.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*
> *Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."*

Em outro aspecto, em se tratando de serviços públicos executados sob o regime de concessão e permissão, observa-se que a propositura esbarra no disposto no art. 69, inciso IX, da Lei Orgânica do Município.

Segundo o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, "sendo a concessão um contrato administrativo de colaboração como é, fica sujeita a todas as imposições da Administração para os ajustes dessa natureza, especialmente à autorização por lei, à regulamentação por decreto e à escolha do concessionário em concorrência" (Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., Malheiros Editores, 1996, pág. 270 – grifo nosso).

Vê-se, portanto, que o pretendido pela propositura é matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo, na qualidade de poder concedente da prestação do serviço público.

Neste sentido, novamente mencionamos as lições de Hely Lopes Meirelles:

> Entende-se sempre reservado ao concedente o poder de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até sua situação econômica e financeira, seus lucros, o modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixar as tarifas em limites razoáveis e eqüitativos para a empresa e para os usuários.
> ...
> Toda concessão, portanto, fica submetida a duas categorias de cláusulas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação de serviço; as segundas fixam as condições de remuneração do concessionário; por isso, aquelas são denominadas leis do serviço, e estas, cláusulas econômicas ou financeiras...
>
> Consideram-se cláusulas regulamentares ou de serviço todas aquelas estabelecidas em lei, regulamento ou no próprio contrato visando à prestação do serviço adequado.
> ...



Matéria RELCOM 3052/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 03/12/2025 e juntado ao PL 771/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774791.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> O poder de regulamentar as concessões é inerente e indespojável do concedente. Cabe ao Executivo aprovar o regulamento do serviço e determinar a fiscalização de sua execução, pela forma conveniente."
> (Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., Malheiros Editores, 1996, págs. 272/275, grifos nossos)

Por fim, corroborando o quanto até aqui exposto, transcreve-se abaixo segmento de duas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, acerca do tema:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.973, de 12 de dezembro de 2018, do Município de Catanduva, que "dá nova redação ao artigo 1º, da Lei nº 4.256, de 04 de julho de 2006, que alterou a redação dos artigos 1º, 3º e 4º, da Lei nº 3.136, de 16 de junho de 1.995, que autoriza a concessão de transporte coletivo urbano". Vício de iniciativa. **Especificação de condições para a concessão de transporte público. Matéria tipicamente administrativa, de competência legislativa exclusiva do Alcaide. Ofensa à Separação dos Poderes, prevista nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Bandeirante Inconstitucionalidade.** Texto que, ademais, inova ao estabelecer critério de julgamento das propostas para a concessão do serviço público Inovação não prevista no ordenamento jurídico Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República) e afronta ao artigo 144 da Carta Paulista Precedentes. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2274286-04.2018.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 29.05.2019) – Destacamos.

> DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n° 7.705, de 18 de março de 2019, do município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que "altera dispositivo da Lei nº 5.600/01, que trata da proibição de acúmulo de função de motorista de ônibus na condução e cobrança de tarifas, nas linhas de transporte coletivo urbano". Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. **Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte**. Violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial. (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2099885-89.2019.8.26.0000, Rel. Péricles Piza, j. 28.08.2018) – Destacamos.



Matéria RELCOM 3052/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 03/12/2025 e juntado ao PL 771/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774791.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Assim, ao pretender implantar ação concreta de administração pública (referente à cobrança e ao prazo de restabelecimento de serviços públicos municipais prestados diretamente pelo Executivo ou por regime de concessão e permissão – que envolve, inclusive, contratos municipais com as concessionárias/permissionárias), a propositura acaba interferindo na análise de mérito reservada ao Executivo.

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.

Pelo 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, em



**Matéria RELCOM 3052/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 03/12/2025 e juntado ao PL 771/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774791.**