



Parecer 323 /2021 – RFCL.

**INTERESSADO:** CPJR

**ASSUNTO:** requerimento de parecer acerca do Projeto de Lei nº 189/2021.

## PARECER JURÍDICO

Senhor Procurador Chefe:

Trata-se de requerimento formulado pela colenda Comissão Permanente de Justiça e Redação, no qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria acerca do Projeto de Lei nº 189/2021 que “dispõe sobre o programa wi-fi livre nas praças, parques e pontos turísticos em Santa Bárbara d'Oeste”.

O projeto de lei analisado determina que o Poder Executivo Municipal, por meio de parcerias público-privadas, disponibilize sinal público de internet sem fio em pontos públicos do Município.

Há que se perquirir se a iniciativa para projeto de lei com tal conteúdo é compartilhada entre o chefe do executivo e os parlamentares ou se seria exclusiva do primeiro.

Nesse sentido, recente julgamento do Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que projeto semelhante seria inconstitucional em parte (ADI nº 2287878-47.2020.8.26.0000), confira-se a ementa do julgamento:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.632, de 15 de setembro de 2020, que "dispõe sobre a instalação do Projeto "ParCão", para a criação de áreas exclusivas para cães em parques públicos municipais na Cidade de Mauá".

II. Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral.

III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município.

IV. Art. 11, parte final, contudo, que possui natureza autorizativa, ao assinalar a realização de parcerias e o financiamento privado vinculado à contraprestação por meio de direito a publicidade.

Afronta ao princípio da legalidade. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Não pode, portanto, o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". A forma de consecução da lei abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade detectada. Violação ao art. 47, incisos XIV e XIX, "a", CE.

V. Pedido julgado parcialmente procedente.

Ocorre que a regra estabelecida no caput do artigo 24 da Constituição do Estado é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos **ressalvados os casos em que, de forma taxativa, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.**

Nos termos do § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual:

Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Além desse dispositivo, os incisos XVII e XVIII do artigo 47 da Constituição Estadual também trazem hipóteses de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Pois bem, confrontando a lei questionada com as hipóteses taxativas de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, verifica-se que a lei municipal não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa a respectiva remuneração; não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos; não dispõe sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública ou operações de crédito; e não trata do regime de concessão ou permissão de serviços públicos.

Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar, o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo.

Por isso, a Suprema Corte fixou, em regime de repercussão geral, a tese de que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

crie despesa para a Administração, 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)" (Tema 917), orientação jurisprudencial respeitada pela lei questionada.

Passando à análise de eventuais vícios materiais de constitucionalidade, a partir de uma atenta leitura da norma, não resta dúvida de que a lei em debate não constitui ato concreto de administração, nem representa usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção.

Cuida-se, em verdade, de norma geral, editada com o nítido objetivo de traçar as balizas mínimas para a instalação de pontos públicos de acesso gratuito à rede mundial de computadores por meio de dispositivos sem fio, matéria de competência legislativa concorrente do Município, por força do artigo 24, VI, c.c. artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Por outro lado, trata-se de função do Poder Executivo Municipal implementar concretamente suas disposições, por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder-dever regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), observadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

Dessa maneira, se o texto do projeto de lei se limita a instituir um projeto para a implementação de áreas com acesso livre a rede mundial de computadores, no âmbito local, com a previsão de balizas mínimas para garantir a exequibilidade e a eficácia de suas determinações, caberá à Administração Pública, a partir dessas previsões genéricas e abstratas, a fiel execução da lei, segundo critérios de oportunidade e conveniência e por meio de provisões especiais.

De mais a mais, não se vislumbra contrariedade à Constituição Estadual ou aos princípios que regem a Administração Pública unicamente por o projeto de lei gerar eventuais ônus ou deveres ao Executivo. Neste aspecto, a concretização da lei

13  
g



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

que abstratamente disciplina a criação dessas áreas delimitadas em parques sem fixar cronogramas rígidos, sem estipular quando e como deverá ocorrer essa implementação, sem fixar ações específicas e sem estipular atribuições a determinados órgãos administrativos está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação. Conseqüentemente, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de tais funções por meio de lei.

No Tribunal de Justiça de São Paulo, destaca-se julgado no qual foi analisada lei similar:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que "institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. **Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecuibilidade da lei no exercício orçamentário em que**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**aprovada.** Ação parcialmente procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Rel. Des. PÉRICLES PIZA; j.10/04/2019).


Todavia, a despeito da higidez constitucional do projeto de lei, ressaltada até este ponto, verifica-se que seu artigo 1º ao indicar que, para implementação do projeto, o Executivo deverá agir por intermédio de convênios e parcerias público-privadas, a ordem à administração municipal para a celebração de parcerias, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à sua organização e funcionamento, apresentando-se, assim, como indevida interferência na prática de ato concreto de administração, justamente por se tratar de medida de inegável cunho executivo e específico, que deve ser levada a efeito pelo Chefe do Poder Executivo, sendo evidente, portanto, a transgressão ao artigo 47, incisos XIV e XIX, alínea "a", da Constituição Paulista.

Assim, é caso de se recomendar a exclusão da expressão: "por intermédio de convênios e parcerias público-privadas", contida no artigo 1º.

Outro ponto que merece destaque é a utilização de estrangeirismos na redação da propositura. Tal prática é ilegal, pois somente se admite a utilização da língua portuguesa. Por isso, sugere-se a substituição das palavras inglesas "wi-fi" e "internet", por acesso sem fio e rede mundial de computadores, respectivamente.

Diante do exposto, desde que realizadas as correções recomendadas, em razão de a matéria ater-se ao interesse do Município, bem como de não ser hipótese de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, opina-se pela constitucionalidade do Presente Projeto.

Santa Bárbara d'Oeste, 29 de novembro de 2021.

  
**RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE**  
Procurador da Câmara