



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1154/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0016/19.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, a instalar redes de proteção na saída dos tubos de águas pluviais e de esgoto na cidade de São Paulo.

De acordo com a propositura, as redes deverão funcionar como coletoras de lixo, impedindo que resíduos sólidos sejam despejados nos rios da cidade.

Dispõe o projeto, ademais, que a supramencionada Secretaria deverá realizar estudos prévios para verificar em quais tubos de águas pluviais e de esgoto será possível a instalação das redes.

Nos termos da justificativa, as redes devem captar boa parte do lixo que seria despejado nos rios da cidade. Assim, embora não eliminem o problema da poluição, devem ser consideradas uma pequena iniciativa com aptidão para produzir grandes resultados.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade competência privativa do Poder Executivo.

Com efeito, ao criar atribuições específicas para uma determinada Secretaria ligada ao Poder Executivo do Município de São Paulo, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre organização administrativa, bem como sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal competem exclusivamente ao Sr. Prefeito.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se 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 municípios, no que afeta aos 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. (grifamos) (In "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24.)

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas procedentes, para declarar a inconstitucionalidade de lei municipal de origem parlamentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.069, de 24 de agosto de 2015, do Município de Mauá que dispõe sobre a criação do bilhete especial do desempregado no âmbito municipal e dá outras providências. Matéria relativa à Administração Municipal, de

iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes - A isenção concedida não acarreta aumento ou criação de despesa pública, mas interfere diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, 117, 120, 159, § único e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente. (ADI nº 2074645-06.2016.8.26.0000. Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 03/08/2016).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.971, de 06 de junho de 2018, do Município de Jundiá. Legislação de iniciativa parlamentar, que institui, na rede municipal de saúde, o "Programa de Informatização dos dados da Vacinação", abrangendo matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos da Constituição do Estado de São Paulo (artigos 5º, 24, § 2º, 2). Aplicação, ao caso, da repercussão geral nº 917 do STF. Violação, ademais, à reserva da administração, na medida em que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público (art. 47, incs. II, XIV, XIX "a, da Constituição Estadual). Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma, com efeito ex tunc. (ADI nº 2230786-82.2018.8.26.0000. Rel. Min. Cristina Zucchi, j. 03.04.2019).

Ademais, a propositura diz respeito à administração de bens públicos, o que compete ao Poder Executivo, que é quem possui a capacidade para deflagrar o processo legislativo sobre tais temas. Analisando a constitucionalidade de lei municipal versando sobre assunto bastante semelhante, pronunciou-se o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.188, DE 22 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE BOCAS DE LOBO INTELIGENTES PARA PREVENIR OS PROBLEMAS CAUSADOS PELAS CHUVAS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - SP' - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISPÕE SOBRE TRATAMENTO DE BENS PÚBLICOS INVADINDO MATÉRIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM INSTITUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E REFLEXOS DIRETOS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA LOCAL - INICIATIVA QUE CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF - TEMA NO 917 - ARE 878.911/RJ - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS - NATUREZA 'AUTORIZATIVA' DA NORMA QUE NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DE NULIDADE - PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137747-94.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/10/2019; Data de Registro: 17/10/2019)

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto simplesmente autorizar ao Poder Executivo a instalar as redes de captação de poluição não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos 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>, acesso em 19/05/09, grifamos).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo." (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Cumpra observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, 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.

Deste modo, diante de todo o exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento do 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 25/11/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 26/11/2020, p. 95

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).