



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1721/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0447/18.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador David Soares, que permite a instalação do Sistema de Ecobarragem, ou barragens de lixo, para a contenção de resíduos sólidos em córregos e rios do Município de São Paulo.

Segundo a justificativa, o projeto de lei em análise "visa promover ações para a instalação de Ecobarreiras (barragem de lixo - "litter booms") para a contenção de resíduos sólidos nos córregos e rios da cidade de São Paulo".

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pelas razões a seguir aduzidas.

O efeito pretendido pela norma proposta é a efetiva instalação de infraestrutura, conforme a própria justificativa explicitou, ato que se reveste de natureza administrativa e concreta.

Destarte, a iniciativa pretende interferir nas atribuições do Poder Executivo, incorrendo em nítida violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. Referida matéria, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos é afeta à organização administrativa, conceito jurídico 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 estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

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; 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."

Corroborando as assertivas de que o planejamento, a organização e a gestão administrativa dos serviços públicos oferecidos pela Municipalidade, diretamente ou por meio de concessão, permissão ou autorização, são matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar Nº 286, de 22 de maio de 2012, do Município de Taubaté, que institui a Política Municipal de Recursos Hídricos, estabelece normas e diretrizes para a recuperação, preservação e conservação dos recursos hídricos e cria o Sistema Municipal de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - Norma que afronta os artigos: 5º, 24, §2º, 2, 25, 47, II, XIV e XIX, a, e 174, III da Constituição Estadual - Ação procedente.

...

Portanto, nota-se que, Leis que disponham sobre a organização administrativa ou sobre a criação de secretarias ou órgãos da administração, devem ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A iniciativa Parlamentar para tal norma fere a separação de poderes, constante no artigo 5º, da Constituição Paulista, pois invade a iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, que no caso em tela é o Prefeito do Município de Taubaté." (TJSP, Órgão Especial, Adin nº 2075683-24.2014.8.26.0000, rel. Antonio Carlos Malheiros, j. 29.10.14)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.411, de 30 de agosto de 2011, do Município de Ubatuba. Norma que dispõe sobre delimitação da área escolar de segurança como espaço de prioridade do Poder Público Municipal. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara de Vereadores após veto do Prefeito. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação.

É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe delimitação da área escolar de segurança como espaço de prioridade do Poder Público Municipal, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa." (grifamos) (TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0283817-95.2011.8.26.0000, rel. Kioitsi Chicuta, j. 04.04.12)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Município de Sumaré - Lei Municipal nº 4.133/2006 - Delimitação de área escolar de segurança, como espaço de prioridade especial do Poder Público Municipal - Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo - Vício de iniciativa Inconstitucionalidade decretada." (grifamos) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0225813-36.2009.8.26.0000; Relator (a): Samuel Júnior; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 28/04/2010; Data de Registro: 11/05/2010)

De outro lado, a matéria de que trata o projeto é atinente à administração das águas, que podem constituir bens da União, conforme disciplinam os incisos III e IX do art. 20, da Constituição Federal, quando se encontrem "em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais", ou dos Estados, nos termos do inc. I do art. 26, da Carta Magna, quando constituírem "águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União".

Assim tem-se que a Constituição Federal atribuiu o domínio das águas à União, e tratou igualmente das competências legislativas em matéria hídrica, ou seja, a iniciativa das leis para disciplinar a matéria, conforme o art. 22, IV.

Ressalte-se que em matéria de águas a União tem dupla competência: (a) cria o direito sobre as águas, quando legisla privativamente; e (b) edita normas administrativas sobre as águas de seu domínio. Dessa forma, cabe a Estados e Municípios a competência para legislar editando normas administrativas versando sobre a gestão de suas águas, como Autorizações e Concessões de uso, conhecidas como Outorgas, assim como a sua administração local, e, portanto, com natureza de ato concreto.

Sendo assim, o projeto, ao se imiscuir 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 também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

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 07/11/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Relator

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/11/2018, p. 76

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