



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 156/2022

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, conforme Ofício SGP-12 nº 156/2022, acerca do Projeto de Lei nº 543/19, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre a criação do Conselho Gestor das Estações de Transbordo de Resíduos Sólidos Domiciliares da Cidade de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela SP Regula - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Ramos

Chefe de Gabinete

Em 14/06/2023, às 14:40.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **084334346** e o código CRC **F91FB11C**.

autuado por Cristina Domingues Simões Santos em 01/04/2022 18:29:03.

fls. 1



São Paulo, 1 de abril de 2022.

OFICIO SGP12 n. 156/2022

Senhor Prefeito,

Em atenção ao requerido pela Douta Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do art. 68 do Regimento Interno e nos termos do art. 32, 2, inciso III, da Lei Orgânica do Município, encaminho a Vossa Senhoria pedido de Informações sobre o PROJETO DE LEI 543/2019, de autoria de Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB), que "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DAS ESTAÇÕES DE TRANSBORDO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES DA CIDADE DE SÃO PAULO".

A fim de instruir este ofício, encaminho cópia do pedido de informações, do projeto de lei e da respectiva justificativa.

Na oportunidade, renovo meus votos de distinta consideração e coloco a seu dispor, para informações que julgar oportunas, a Secretaria dessa Comissão.

Atenciosamente,

MILTON LEITE
Presidente

À Sua Excelência, o Senhor
RICARDO NUNES
Prefeito da Cidade de São Paulo
CEP 01415-001 - São Paulo - SP
Tel.: 3113-8000
E-mail: prefeito@prefeitura.sp.gov.br

Este documento contém assinatura digital



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2016.0000078783

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 17 de fevereiro de 2016.

Moacir Peres
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 29.214 (PROCESSO DIGITAL)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2206569-77.2015.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE CAIEIRAS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei Complementar n. 4.787/2015, do Município de Caieiras, que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras — A criação de órgão administrativo e de fundo municipal, bem como o estabelecimento de obrigações a entidades do Poder Executivo, desrespeita os artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual — Vício formal de iniciativa — Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes — Inconstitucionalidade configurada no tocante a tais dispositivos — Possibilidade, contudo, de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural e natural do Município — Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VII, CF, e 19, VII, CE) — Ademais, a matéria tributária não se insere no âmbito de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo — Interpretação restritiva que se confere às matérias de iniciativa reservada, previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da CE. Ação julgada parcialmente procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Caieiras, contra a Lei Municipal nº 4.787/2015, que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras.

O autor alega que o Legislativo Municipal usurpou funções do Executivo ao dispor sobre o patrimônio histórico e cultural e determinar a criação de um conselho e de um fundo municipais, com incentivos

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo

2



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tributários e imposição de penalidades. Discorre sobre o princípio da separação dos poderes. Aduz que não houve indicação de receitas para atender aos novos encargos. Invoca os artigos 5º, 24, § 2º, 25 e 144, da Constituição Estadual. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/4).

A liminar foi deferida (fls. 51/52).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 62/64).

O Presidente da Câmara Municipal de Caieiras prestou informações (fls. 66/72).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a procedência da ação (fls. 122/139).

É o relatório.

Objetiva o Prefeito Municipal de Caieiras a “declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.787, de 09 de Setembro de 2.015, do Município de Caieiras, por violação expressa aos comandos da Constituição do Estado de São Paulo elencados, em especial pelo vício de iniciativa” (fls. 04).

A ação é parcialmente procedente.

A Lei n. 4.787/15, que dispõe sobre “a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município de Caieiras, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras”, foi vetada (fls. 7/9), mas o veto foi rejeitado pelo Poder Legislativo (fls. 30/49).

De fato, alguns dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 4.787/15 devem ser declarados inconstitucionais, por afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por simetria, aplicam-se aos Municípios¹:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

Artigo 24 - [...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

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

[...]

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Observa-se que a lei vergastada interferiu na gestão administrativa ao determinar a criação do “Conselho Municipal do Patrimônio Cultural – COMPAC, órgão de caráter deliberativo e consultivo, integrante da Secretaria Municipal de Cultura” (art. 6º), ofendendo a reserva de iniciativa, nesse caso, atribuída constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo e, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes.

Também o artigo 4º da Lei, ao dispor que o “município procederá ao tombamento dos bens que constituem o seu Patrimônio Histórico, Cultural e Natural segundo os procedimentos e regulamentos

¹ **Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desta lei, através do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural – COMPAC e com a sua inscrição, isolada ou agrupadamente, no competente Livro do Tombo Municipal”, padece de inconstitucionalidade no tocante à expressão “através do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural – COMPAC”, posto que a criação de tal conselho não subsiste ao exame de constitucionalidade.

Da iniciativa viciada para a criação do órgão municipal decorre também a inconstitucionalidade do processo de tombamento previsto nos artigos 7º a 17 da lei impugnada, já que diretamente dependente do novo Conselho criado. Também fazem referência a este novo órgão os §§ 1º

e 2º do artigo 21, a expressão “sendo estabelecidas as condições de preservação pelo COMPAC” do artigo 23 e expressão “ouvido o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural” do artigo 39.

Pelo mesmo motivo, o artigo 5º, ao estabelecer que “[f]ica instituído o Livro do Tombo Municipal destinado à inscrição dos bens que o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural considerar de interesse de preservação para o Município”, bem como os artigos 18 a 20, ao fixar normas à Secretaria Municipal de Cultura referentes à inscrição no Livro do Tombo, também apresentam vício formal de constitucionalidade.

Da mesma forma, os dispositivos que estabelecem diretamente obrigações aos órgãos do Poder Executivo interferem na gestão administrativa e, portanto, devem ser tratados por normas de iniciativa do Chefe deste Poder. São eles:

- §§ 1º e 2º do artigo 22, ao estabelecerem que a Secretaria Municipal de Obras deverá executar obras de conservação e reparação se o proprietário da coisa tombada não o fizer;
- Artigo 26, ao dispor que a Secretaria Municipal de Obras e Planejamento responderá a consultas de outros órgãos municipais antes de deliberações a respeito de bens tombados;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Artigos 30 a 36, que preveem a criação do Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – FUNPAC – de Caieiras, criando atribuições à Secretaria Municipal de Cultura e à Secretaria Municipal da Fazenda (conforme artigos 34 e 36);
- § 2º do artigo 44, ao afirmar que cabe à Secretaria Municipal de Cultura fixar o valor da multa, bem como ao COMPAC receber recursos referentes à aplicação de penalidades;
- Artigo 50, ao consignar que o Chefe do Poder Executivo incumbirá um de seus órgãos já existentes para a execução das medidas previstas na lei.

Em casos semelhantes, que previam a criação de conselhos municipais e fundos de proteção ao patrimônio histórico e cultural, já decidiu este Colendo Órgão Especial:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.977, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2012 DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ - NORMA QUE "DISPÕE SOBRE A "PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E NATURAL E INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL" – INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO – ART. 24, § 2º, ITEM 2, C.C. ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – AUSÊNCIA, ADEMAIS, DA INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NECESSÁRIOS PARA A COBERTURA DOS EVIDENTES GASTOS DECORRENTES DA CRIAÇÃO DOS ÓRGÃOS – AFRONTA AO ART. 25 E DO ART. 176, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo

6



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0116902-85.2013.8.26.0000, Rel. Des Elliot Akel; j. em 13/11/2013; v.u).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E NATURAL DO MUNICÍPIO, CRIANDO ÓRGÃOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E COMETENDO-LHES ATRIBUIÇÕES E CONDUTAS — VÍCIO DE INICIATIVA — MATÉRIA INSERIDA NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO — VIOLAÇÃO DA CLÁUSULA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES — AUSÊNCIA, ADEMAIS, DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA FAZER FRENTE AOS NOVOS ENCARGOS — OFENSA AOS ARTIGOS 5º; 24; § 2º, 2; 25; 47, II E XIV; E 174, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS EX VI DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA — SANÇÃO DO PREFEITO QUE NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR O VÍCIO — PRECEDENTES DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL — INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA — AÇÃO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0012035-17.2008.8.26.0000; Rel. Des. A.C. Mathias Coltro; j. em 15/04/2009; v.u).

Também é a posição da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA,

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo

7

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII, CF). Não se exclui, nesse caso, a competência também do Município, pois que o art. 30, IX, da CF lhe dá competência para 'promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual'. Essa competência, entretanto, é fixada para o fim da edição de regras gerais, abstratas e impessoais sobre a intervenção na propriedade para a proteção desse patrimônio” (José dos Santos Carvalho Filho, **Manual de direito administrativo**, 27 ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 821, grifou-se).

Tratando-se de competência concorrente entre os entes federativos, a edição de normas acerca da proteção do patrimônio artístico, cultural e paisagístico pode ser tratada por lei municipal, no que disser respeito ao interesse local. À União compete o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º, da Constituição Federal), o que foi feito, no caso do tombamento, pelo Decreto-Lei 25/1937. Ressalte-se, por oportuno, que as normas locais previstas na lei municipal ora impugnada não contradizem as normas gerais fixadas pelo ente federal.

Ademais, o artigo 19 da Carta Estadual prevê que:

Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:

[...]

VII - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público;

[...]

À evidência, a proteção do patrimônio público, em razão do interesse público de que se reveste, integra as competências preferenciais do Poder Legislativo, não havendo infringência ao princípio da separação dos

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo

9



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

poderes no fato de lei de iniciativa de vereador dispor sobre a proteção aos bens municipais.

Ainda, em razão da interpretação restritiva que se deve conferir às matérias de iniciativa reservada (no caso estadual, ao artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista), é posição firme na doutrina e na jurisprudência que o Legislativo pode dispor sobre matéria tributária, inclusive concedendo benefícios.

Assim, “[m]atéria tributária não se insere no âmbito de iniciativa reservada do Presidente da República. O art. 61, § 1º, II, *b*, fala em matéria tributária, mas aquela relacionada aos Territórios apenas². A lei que concede benefício tributário, assim, não é da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, não cabendo cogitar, aqui, de repercussão no orçamento dela decorrente, já que 'a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada³’ (Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 904, grifou-se).

No Egrégio Supremo Tribunal Federal, já se decidiu:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO

² Nesse sentido: ADI-MC 2.474, DJ de 2-8-2002, Rel. Min. Ellen Gracie, que cita e segue a ADI-MC 2.304, DJ de 15-12-2000.

³ ADI-MC 724, DJ de 27-4-2001, Rel. Min. Celso de Mello.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido (RE 590.697 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011).

E também neste Colendo Órgão Especial:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 238/2014 ("Acrescenta dispositivo na Lei nº 1.672/1968 – Código Tributário Municipal – concedendo isenção de IPTU para um único imóvel utilizado por portadores de câncer"). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Ação improcedente (Direta de Inconstitucionalidade nº 2119167-55.2015.8.26.0000; Rel. Des. Borelli Thomaz; j. em 11/11/2015; v.u).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.712, de 17 de março de 2015, do Município de Arujá, que concede isenção parcial (50%) de IPTU aos imóveis situados nos locais em que se realizam feiras livres. Alegação de violação de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Não ocorrência. Matéria de iniciativa concorrente, conforme jurisprudência deste Órgão Especial e do STF. Alegação de afronta ao princípio da independência dos Poderes. Não ocorrência. Norma que não dispõe sobre atividade de

Direta de Inconstitucionalidade nº 2206569-77.2015.8.26.0000 - São Paulo

11



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atribuição do chefe do Executivo. Ação julgada improcedente
(Direta de Inconstitucionalidade nº 2113671-45.2015.8.26.0000;
Rel. Des. Antonio Carlos Villen; j. em 07/10/2015; v.u).

Assim, ressaltados os dispositivos já mencionados, não há vício de constitucionalidade na lei municipal que dispõe sobre a proteção ao patrimônio municipal, especialmente em relação ao Capítulo VII (artigos 37 a 41) da lei vergastada, ao estabelecer incentivos tributários aos imóveis tombados.

Por fim, no tocante às penalidades, é de rigor a sua previsão em lei, para que se dê observância ao princípio da legalidade (art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal). Por outro lado, não há qualquer impedimento ao estabelecimento de multa em “UFMs – Unidade Fiscal Municipal”, já que a matéria deverá ser regulamentada pelo Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 47, III, da Constituição Paulista.

Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 5º a 20, 26, 30 a 36 e 50, bem como dos §§ 1º e 2º do art. 21, §§ 1º e 2º do art. 22 e § 2º do artigo 44, e das expressões “através do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural – COMPAC” do art. 4º; “sendo estabelecidas as condições de preservação pelo COMPAC” do artigo 23 e “ouvido o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural” do artigo 39, todos da Lei Complementar Municipal nº 4.787/2015, do Município de Caieiras.

MOACIR PERES

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000390881

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2129887-42.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR VOTAÇÃO UNÂNIME, REJEITARAM AS PRELIMINARES E, POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BÁRTOLI (COM DECLARAÇÃO), TORRES DE CARVALHO, FERRAZ DE ARRUDA, PINHEIRO FRANCO, LUIS SOARES DE MELLO, MOACIR PERES, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI E CLÁUDIO GODOY.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI E JACOB VALENTE.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

JAMES SIANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 37497

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 2129887-42.2019.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

AUTOR (S): Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

RÉU (S): Prefeito do Município de São Paulo e Outro

SGOF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição feita pela Procuradoria Geral de Justiça, em face da Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart, antigo elevado Costa e Silva.

Alegações: invasão de competência do Legislativo no Poder Executivo; vulneração ao princípio da separação dos poderes e interferência indevida na gestão administrativa; criação de Parque Municipal e desativação do elevado, importante via de tráfego, impondo um cronograma ao executivo; determina a apresentação de Projeto de Intervenção Urbana e a criação de um Conselho Gestor; violação aos arts. 61, § 1º, da CF; art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144 da CE; vício de iniciativa na organização e funcionamento da Administração Pública e de órgãos do Poder Executivo; invasão de competência privativa do Poder Executivo na criação de parque municipal e apresentação de projeto de intervenção urbana; violação ao princípio do planejamento da adequada política de ocupação e uso do solo; apesar do Plano Diretor do Município prever a desativação do Elevado Costa e Silva e sua demolição ou transformação em parque (parágrafo único, do art. 375 da Lei nº 16.050/2014), a lei não foi precedida de planejamento urbanístico para buscar o crescimento ordenado da cidade; inexistência de estudos ou levantamentos técnicos, indicativos do impacto no trânsito municipal.

Preliminar arguida pela Municipalidade de São Paulo, aduzindo impossibilidade jurídica. Insubsistência. Lei impugnada ostenta características de abstração e generalidade. A partir do julgamento da ADI 4.048 no STF, passou a ser admitido o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, no ato normativo de efeitos concretos.

Preliminar arguida pela Municipalidade de São Paulo de inadequação da via eleita por inexistir ofensa a dispositivos constitucionais. Insubsistência.

Mérito.

A norma discutida, de iniciativa da Câmara Municipal de São Paulo, projeta gestão administrativa do parque por meio da constituição de um Conselho Gestor a ser formado. Interferência na estrutura e atribuição de órgão público vinculado ao Executivo, incidindo em vício de iniciativa.

A criação de um parque municipal em São Paulo impõe, obrigatoriamente, a existência de um Conselho Gestor nos moldes do art. 1º da Lei Municipal nº 15.910/2013.

A instituição de um Conselho, por meio de lei de autoria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

parlamentar, resulta na interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo. Interpretação (contrário senso) da tese firmada pelo STF em sede de repercussão geral (Tema 917).

Vulneração aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. Ofensa aos artigos art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual.

Direito urbanístico. Necessidade de planejamento prévio. Parágrafo único do art. 375, do Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/2014) que assim dispõe: lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque.

Relegado o estudo para momento posterior à definição sobre a demolição ou transformação do Elevado em parque. A falta de estudo prévio, impede o exame da conveniência e oportunidade do ato, que demandaria a participação popular baseada em elementos técnicos, a serem apresentados na tramitação do projeto de lei, antes de sua aprovação.

O ato normativo desrespeita o planejamento técnico, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas a modificações de diretrizes urbanísticas.

As duas audiências públicas ocorridas no curso do processo legislativo não foram lastreadas em estudos e planos passíveis de embasar a discussão na seara parlamentar.

Ressente o processo legislativo de estudos capazes de conferir supedâneo técnico à diretriz urbanística prevista no Plano Diretor. A participação popular, em direito urbanístico, não se resume ao comparecimento e manifestação em audiência pública. Entidades comunitárias devem ter o direito de contribuir no “estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos que lhe são concernentes”. Violação ao inciso II do art. 180 e art. 181 da Constituição Estadual.

A invasão de competência, o vício de iniciativa e a ausência de estudos técnicos prévios, autorizam a declaração de inconstitucionalidade da norma de iniciativa legislativa.

Ação procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da *Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que “cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart”*.

Sustenta o autor que: (i) o projeto que deu origem à lei é de autoria de vereador; (ii) invasão da competência do Poder Executivo e de sua reserva de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa legislativa; (iii) vulneração ao princípio da separação dos poderes e interferência indevida na gestão administrativa; (iv) norma impugnada cria Parque Municipal e estabelece a desativação de Elevado que constitui importante via de tráfego, impondo a observação de cronograma, além de autorizar o Executivo a realizar projetos pilotos para avaliação do impacto em períodos inferiores ao cronograma, como também determina a apresentação de Projeto de Intervenção Urbana em prazo fixado e criação de Conselho Gestor; (v) matérias são de atribuição do executivo; (vi) invoca o art. 61, § 1º, da CF; art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144 da CE; (vii) é matéria reservada à iniciativa legislativa do Prefeito a criação de órgãos, programas e serviços públicos a cargo do Poder Executivo, adicionada à respectiva conferência de atribuições e competências, e a disciplina de organização e funcionamento da Administração Pública e de órgãos do Poder Executivo; (viii) lei increpada ao tratar da estrutura ou da atribuição de órgão público, notadamente, a criação de um Conselho Gestor, a *contrario sensu* do Tema 917 do STF em que fixada tese de repercussão geral, viola iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo; (ix) competência privativa do Poder Executivo a criação de parque municipal, forma de sua implantação conveniência do desenvolvimento de ações de sustentabilidade e a apresentação de projeto de intervenção urbana; (x) ainda que o parágrafo único do art. 2º disponha na forma de lei autorizativa tal circunstância não afasta o vício de inconstitucionalidade; (xi) violação ao princípio do planejamento; (xii) adequada política de ocupação e uso do solo é valor com assento constitucional, que se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes, as quais devem constar do respectivo Plano Diretor; (xiii) legitimidade e validade de norma urbanística dependem de planejamento; (xiv) invoca o art. 48, IV, e 182 da CF e art. 180, II, e 181 da CE; (xv) diploma em análise não está fundado em planejamento urbanístico destinado a atender os anseios da cidade e promoção da melhoria das condições de vida dos cidadãos, por impor desativação de via fundamental para circulação de tráfego urbano, com criação de Parque Municipal em seu lugar de forma aleatória e desprovida de lastro técnico; (xvi) apesar de prever o Plano Diretor do Município a desativação do Elevado Costa e Silva e sua demolição ou transformação parcial ou integral, em parque, nos termos do parágrafo único do art. 375 da Lei nº 16.050/2014, a lei objurgada deveria ter sido precedida de planejamento urbanístico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para buscar o crescimento ordenado da cidade; (xvii) inexistência de estudos ou levantamentos técnicos, indicativos do impacto no trânsito municipal, na valorização imobiliária etc.; (xviii) restou requerido o efeito suspensivo.

Determinado o processamento pelo Desembargador Salles Rossi, com a concessão de liminar para suspensão da eficácia do ato normativo impugnado (f. 564).

O senhor Prefeito Municipal prestou informações (f. 582/603), sustentando a: (i) preliminar de impossibilidade de suscitar ação direta para impugnar lei de efeitos concretos e ofensa indireta ao texto constitucional; (ii) inexistência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa; (iii) desnecessidade de planejamento prévio à submissão de projeto de lei. Juntou documentos (f. 604/820).

A Câmara Municipal prestou informações (f. 822/843), sustentando: (i) ausência de violação ao princípio da separação dos poderes; (ii) matéria de meio ambiente, ocupação e urbanização do solo está inserida na competência concorrente do Legislativo e Executivo; (iii) norma impugnada observa o plano diretor, não havendo que se falar em ausência de planejamento. Juntou documentos (f. 844/1094).

A Câmara Municipal interpôs agravo interno contra a decisão liminar (f. 1096/1125) e acostou documentos (f. 1097/1388). A Procuradoria Geral de Justiça ofereceu contraminuta (f. 1391/1402). O recurso foi desprovido por acórdão (f. 1407/1414).

O Prefeito Municipal também interpôs agravo interno contra a decisão liminar (f. 1421/1452). Apresentou documentos (f. 1455/1672). A Procuradoria Geral de Justiça ofereceu contraminuta (f. 1677/1688). Por maioria de votos, foi dado provimento ao recurso para revogar a decisão liminar (f. 1697/1724).

Ausência de manifestação do Procurador Geral do Estado (f. 1730).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (f. 1733/1742) e, posteriormente, juntou documentos para noticiar “*recente veto aposto pelo Prefeito Municipal de São Paulo ao Projeto de Lei nº 805/17, que objetivava a 'criação do Parque Municipal do Bixiga no Município de São Paulo', e cujas razões são parcialmente idênticas aos motivos que levaram à impugnação da Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, que 'cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart', objeto da presente ação*” (f. 1745 e 1746/1758).

É o relatório.

A matéria preliminar arguida pelo Prefeito deve ser repelida e, no mérito, a ação é procedente.

A pretensão é de que seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que “*Cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart*” (f. 320/321).

A norma impugnada está assim redigida:

LEI Nº 16.833, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

(Projeto de Lei nº 10/14, dos Vereadores José Police Neto – PSD, Eduardo Matarazzo Suplicy – PT, George Hato – PMDB, Goulart – PSD, Nabil Bonduki – PT, Ricardo Young – REDE, Sâmia Bonfim – PSOL e Toninho Vespoli – PSOL)

Cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart.

JOÃO DORIA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 13 de dezembro de 2017, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Fica criado o Parque Municipal Minhocão na área do Elevado João Goulart.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º A implantação do Parque Minhocão será gradativa, com o progressivo aumento da restrição de tráfego, conforme o seguinte cronograma:

I - em até 30 dias a partir da sanção da lei: estender o fechamento para o trânsito aos sábados, domingos e feriados;

II - em até 90 dias a partir da sanção da lei: restringir o horário de funcionamento para tráfego de veículos motorizados nos dias úteis para o horário das 7h às 20h;

III – (VETADO)

Parágrafo único. Fica o Executivo autorizado a realizar projetos pilotos para avaliação dos impactos, em períodos inferiores aos previstos no cronograma.

Art. 3º O Poder Público Municipal, na forma da legislação vigente, incentivará atividades culturais, esportivas e de lazer no Elevado João Goulart, por parte da comunidade e de entidades da sociedade civil, assim como garantir as adequadas condições de segurança no local durante os horários de fechamento ao tráfego de veículos, bem como desenvolverá ações de sustentabilidade destinadas a preservar e ampliar a área verde no local.

Art. 4º Compete ao Poder Executivo apresentar Projeto de Intervenção Urbana – PIU, por decreto ou por lei específica, considerando as particularidades locais, e também:

I - a gestão democrática e participativa, nos termos da legislação em vigor, das etapas de elaboração, implantação, execução e avaliação do PIU, escutado o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU;

II - as seguintes hipóteses de destinação da área previstas no parágrafo único do art. 375 do Plano Diretor Estratégico do Município:

a) a transformação parcial em parque;

b) a transformação integral em parque;

c) (VETADO)

III - a adoção de instrumentos urbanísticos de controle e captura



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da valorização imobiliária decorrente das intervenções promovidas pelo Poder Público na área de impacto desta lei.

Parágrafo único. O PIU será apresentado em até 720 (setecentos e vinte) dias contados da entrada em vigor desta lei.

Art. 5º O Parque Minhocão terá gestão democrática e participativa mediante conselho gestor, bem como controle social popular.

§ 1º ([VETADO](#))

§ 2º ([VETADO](#))

Art. 6º ([VETADO](#))

Art. 7º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º ([VETADO](#))

Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido

A despeito de tratar a lei impugnada da criação de um parque municipal, ostenta as necessárias características de abstração e generalidade que autorizam a via eleita.

O STF a partir do julgamento da ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, admitiu o exercício do controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo de efeitos concretos.

A ementa do acórdão prolatado pela Excelsa Corte em 14.05.2008 assim proclama no tópico pertinente: “O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”.

Orientação da qual não discrepa este Órgão Especial, conforme



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tópico de ementa abaixo transcrito:

Possível o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto (Agravo Regimental nº 2052452-94.2016.8.26.0000/50000, Rel. Des. EVARISTO DOS SANTOS, j. 10.08.2016).

Preliminar de inadequação da via eleita.

A questão relativa à inadequação da pretensão, por inexistir ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados na inicial, improcede.

A natureza objetiva da ação constitucional, não se admite o exame dessa prejudicial na órbita processual, sem melhor aprofundamento com a matéria de mérito.

Com efeito, a questão sobre a indevida interferência da lei de autoria parlamentar na estrutura administrativa, em razão da criação associada ao Parque Minhocão de Conselho Gestor, autoriza a apreciação da lei sob o prisma da separação dos poderes e da reserva administração, por meio da alegada vulneração aos art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual.

Outrossim, também se afigura adequado apreciar a constitucionalidade da lei contestada sob o enfoque das alegações de falta de planejamento urbanístico, que dependeriam de estudos prévios de natureza técnica atrelados à tramitação do projeto legislativo, e também quanto à ausência de efetiva participação comunitária, em função da alvitrada violação aos art. 180, II, e 181 da Constituição Estadual, que exigem exame de provas, justificando o exame cm a matéria e fundo.

Mérito.

Afastadas as prejudiciais, tem-se que os artigos 5º, 24, § 2º, 2,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

47, II, XIV e XIX, art. 180, II, e 181 da CE, invocados pelo autor e aplicáveis ao Município por força do disposto no art. 144 da mesma Carta, assim dispõem acerca da separação dos poderes, atribuições do Chefe do Executivo, especialmente quanto à matéria de iniciativa de lei, e planejamento nos casos de desenvolvimento urbanístico:

***Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

***Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

***§2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

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

- Item 2 com redação dada pela [Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006](#).

***Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

***II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

***XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; **XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)*

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)

***Artigo 180** - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

***II** - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

No entanto, antes de abordar a temática meritória, cabe a seguinte digressão.

Foi concedida a liminar pelo Desembargador Salles Rossi para a “suspensão imediata da eficácia do ato normativo impugnado” restou baseada na assertiva de que “a abrupta desativação de importante via de circulação causaria grande impacto urbanístico, além do risco de irreversibilidade, caso criado o parque municipal no lugar do elevado” (f. 564).

Houve a revogação da decisão liminar em acórdão prolatado por este Órgão Especial em 02.10.2019, Relator Designado Desembargador Márcio Bartoli, que abriu a divergência e deu provimento ao agravo regimental interposto pelo Prefeito do Município de São Paulo (AgReg nº 2129887-42.2019.8.26.0000/50001), cuja ementa a seguir se transcreve:

Agravo interno. Direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida para suspender a eficácia da norma impugnada. Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que “cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart”.

Relevância jurídica do pedido. Inocorrência. Não violação, em juízo sumário, ao princípio da reserva da administração ou às disposições dos artigos 180, incisos I e II e 181 da Constituição do Estado de São Paulo. Matéria de desenvolvimento urbanístico que se insere dentre as competências incondicionadas do Poder Legislativo. Demonstração de prévio planejamento e participação popular direta durante o processo legislativo.

Periculum in mora. Ausência. Demonstração pelo agravante



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de extenso planejamento, debates e gradual implementação das disposições de caráter urbanístico impugnadas. Inocorrência de mudança abrupta apta a justificar a tutela cautelar.

Agravo provido.

Cabe, para fins de elucidação, reproduzir parte do voto proferido por sua excelência o Des. Márcio Bartoli:

“4. Por este voto, ousou divergir do E. Relator por não verificar presente quer a plausibilidade jurídica do pedido, quer o periculum in mora, elementos esses conjuntamente necessários e indispensáveis à manutenção da liminar deferida.

5. Quanto ao fumus, julgo que a lei impugnada não aparenta cuidar de atos concretos da competência do Prefeito, de sorte a violar o princípio de reserva da administração.

*Dispõe a norma, em realidade, sobre **desenvolvimento urbanístico** (nos termos exatos do artigo 180 da Constituição do Estado), **matéria essa de competência legislativa municipal, que prescinde da iniciativa legislativa do Prefeito e não usurpa de competência material do Chefe do Executivo.***

*Ressalto nesse sentido que, embora a norma crie obrigações e despesas para a Administração Pública, limita-se a dispor sobre a matéria acima delineada, o que se evidencia de forma clara porque sua edição decorreu de **previsão expressa do Plano Diretor do Município de São Paulo** de 2014, que também dispôs sobre matérias de desenvolvimento urbanístico, de forma clara, ao estabelecer, em seu artigo 375, parágrafo único: “[l]ei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque”.*

*Neste sentido, destaca **Hely Lopes Meireles**, acerca do tema versado, que “visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação especial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais - habitação, trabalho, **recreação, circulação** -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística, para seu território, especialmente para a cidade,*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local”¹.

Ademais, o texto da norma impugnada aprovado pela Câmara originalmente previa, de forma abstrata, na alínea 'c' do inciso II de seu artigo 4º, uma segunda possibilidade de destinação do elevado, qual seja, de demolição do viário sobreposto e requalificação da área como via de tráfego térrea, sendo referida disposição suprimida do texto final pelo veto do Prefeito², que somente então deu contornos concretos à norma, fazendo, de antemão, uma **opção política pela criação de um parque**.

E, no tocante ao **desenvolvimento urbano**, a própria decisão objeto do agravo parece reconhecer essa natureza da matéria versada, ao discorrer o E. Relator sobre o relevante “impacto urbanístico” da lei impugnada.

Ao disciplinar o desenvolvimento urbanístico, a Constituição Federal determina em seu artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano é **executada** pelo Poder Público Municipal, após **aprovação** do Plano Diretor pela Câmara Municipal, de sorte a demonstrar que a matéria versada pela norma impugnada, após determinação **expressa** do Plano Diretor, se insere dentro das matérias legislativas abrangidas na competência incondicionada do Poder Legislativo, devendo ser afastada a hipótese de violação à reserva da Administração – a quem competirá, apenas, **executar** as determinações urbanísticas editadas pela Câmara. Leia-se:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, **executada** pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Malheiros. São Paulo, 2017. p. 574.

² Cf. razões de veto da norma: “Acolhendo o texto aprovado em virtude do seu evidente interesse público, vejo-me, no entanto, compelido a vetá-lo parcialmente, atingindo o inciso III do “caput” do artigo 2º, a alínea “c” do inciso II do “caput” do artigo 4º, os §§ 1º e 2º do artigo 5º, o artigo 6º e o artigo 8º, na conformidade das razões apresentadas pelas Secretarias Municipais de Mobilidade e Transportes - SMT, de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e da Fazenda – SF” Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis/bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proj&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=10&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2014&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE> Acesso em: 12.09.2019.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Afasto, assim, de início, e no juízo sumário cabível quando da análise da norma em sede de agravo interno interposto contra decisão liminar, a alegação de violação ao princípio da reserva da administração. A lei estabeleceu **diretrizes** para a destinação do viário (transformação total ou parcial em parque, ou demolição), tendo o Prefeito optado, já na fase de veto, por **concretizar uma dessas diretrizes**.

6. Quanto ao *periculum in mora* alegado, pelo potencial impacto decorrente da execução da norma em questão no viário urbano, penso que essa análise deve ser feita conjuntamente com a questão da existência de planejamento técnico prévio e a participação popular necessários à edição do texto legal, conforme determinam as normas do artigo 180, incisos I e II da Constituição do Estado.

E, nesse ponto, verifico que essas alegações do autor foram rechaçadas de forma contundente pelo agravante, o que se deu principalmente pela **nova documentação** por ele juntada aos autos, que demonstrou decorrer a norma objeto de impugnação de longo planejamento e cuidadosa discussão prévia, de sorte a afastar a urgência da tutela liminar exarada e demonstrar, ainda, o baixo impacto da realização das mudanças urbanísticas ensejadas pela norma.

Com efeito, os **novos documentos** trazidos aos autos pelo Prefeito, ora agravante, justificam a alteração do quanto já decidido nos autos do agravo interno anteriormente interposto pela Câmara Municipal – **carecedor** aquele de comprovação quanto aos estudos realizados sobre o impacto da interdição do viário objeto da norma impugnada no tráfego veicular urbano –, eis que demonstram a existência de estudos, **iniciados ainda em 2010**, acerca da viabilidade de interdição do viário, de sorte a atender ao mandamento constitucional do artigo 180, incisos I e II.

7. Ressalto, nesse sentido, que os autos do presente agravo encontram-se instruídos com **novos documentos, estudos produzidos pela Companhia de Engenharia de Tráfego do Município (CET) que demonstram inexistência de alteração “abrupta” ou carecedora de estudo prévio**, como se decidiu no agravo, decorrente da execução do quanto prevê a norma impugnada.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cito, a este título, o relatório dos estudos de impacto da interdição do Minhocão para carros de junho de 2017 (fls. 42/94), estudos estes que vêm sendo realizados desde 2010 pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), conforme se depreende do seguinte excerto trazido pelo Prefeito agravante: “**A CET vem considerando a demolição total do Minhocão e realizando simulações desde 2010, de forma a obter condições de analisar os impactos e verificar como as viagens se distribuem.** Nesses trabalhos, foram consideradas obras previstas na Operação Urbana Água Branca, como o prolongamento da Av. Auro Soares de Moura Andrade e a ampliação das pistas da Av. Gal. Olímpio da Silveira” (fls. 60).

Referido estudo conclui com recomendações de implantações de diversas readequações viárias necessárias, divididas em duas fases de implementação antes e depois do fechamento da via (fls. 66/67).

Foram juntados aos autos também relatórios realizados em abril e maio de 2019 pela CET, com extensas simulações do impacto de interdição do viário, com ou sem a implementação das medidas de mitigação de tráfego sugeridas, e a recomendação, no estudo mais recente, de novas readequações necessárias, também subdivididas em duas fases de implementação, antes e depois da interdição do viário (fls. 82/93).

Esses documentos, ora anexados, parecem comprovar a conclusão exarada pela Administração de que a implementação da interdição mencionada tem **impacto muito baixo** no tráfego âmbito do Município, **impacto baixo** no seu centro expandido, e **impacto significativo**, passível de mitigação, apenas na área de influência direta da obra.

A propósito, cito: “Observa-se assim que no município o impacto é considerado muito baixo. A velocidade média diminui de 21,0 km/h para 20,9 km/h antes da mitigação no pico da manhã (0,16%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 25,69 minutos para 25,75 minutos no pico da manhã (0,23%). Já no centro expandido o impacto é considerado baixo. A velocidade média diminui de 26,8 km/h para 26,6 km/h antes da mitigação no pico da manhã (0,48%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 15,32 minutos para 15,41 minutos no pico da manhã (0,59%). Porém, na área de influência o impacto é considerado significativo. A velocidade média diminui de 22,7 km/h para 20,9 km/h antes da mitigação no pico da manhã (8%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 4,72 minutos para 4,83 minutos no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pico da manhã (2%) Dessa forma, entendemos que será necessária a adequação do sistema viário existente para mitigar os impactos dessa proposta.” (fls. 169).

Ou seja, mesmo onde o **impacto** potencial é considerado **significativo**, cuida-se de redução de **oito por cento** na velocidade média dos veículos e **dois por cento** no tempo médio gasto pelos usuários do viário urbano, sendo esses efeitos mitigáveis pelas alterações propostas pela Companhia de Engenharia de Tráfego, conforme citam os estudos ora juntados.

Referida conclusão, acima transcrita, foi exarada pelo **Grupo de Trabalho Intersecretarial**, instaurado para estudar a criação do Parque Minhocão, produzindo relatório elaborado conjuntamente pelas Secretarias (i) do Governo Municipal; (ii) de Desenvolvimento Urbano; (iii) de Infraestrutura Urbana e Obras; (iv) do Verde e do Meio Ambiente; (v) de Mobilidade e Transportes; (v) das Subprefeituras e (vi) da Cultura, com colaboração ainda das Secretarias (vii) de Assistência e Desenvolvimento Social; (viii) de Turismo; (ix) de Habitação; (x) de Segurança Urbana; e (xi) de Esportes e Lazer.

O relatório – já conhecido do agravo anteriormente interposto –, além dos aspectos técnicos de trânsito ora trazidos pelo Prefeito, contém em suas cento e cinquenta laudas a análise do projeto do Parque, entre outros prismas, à luz das ações necessárias para assegurar **mobilidade urbana**, questões de **assistência social** para população de rua que habita a parte inferior do Parque, ações de **segurança pública**, **segurança estrutural** do viaduto, questões **ambientais**, **urbanísticas**, e ações de **cultura e lazer** a serem realizadas no futuro Parque.

O relatório, ademais, contextualiza que, institucionalmente, “[o] destino do Elevado João Goulart **vem sendo objeto de discussão desde pelo menos 1976**, quando foram iniciadas as rotinas de sua interdição ao tráfego veicular no período noturno.” (fls. 131). E relata que **em 2006** “a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) iniciou, através do concurso Prestes Maia, a necessária discussão sobre a utilização do Elevado e seu **impacto urbanístico, social e ambiental**” (fls. 135).

Essa discussão culminou com a aprovação, **em 2014**, conforme anteriormente ressaltado, do novo **Plano Diretor da Cidade**, Lei nº 16.050, de 31 de julho daquele ano, que previu no parágrafo único de seu artigo 375, que “[l]ei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

transporte individual motorizado no **Elevado Costa e Silva**, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição **ou transformação, parcial ou integral, em parque**".

A partir dessa disposição, a Prefeitura recebeu em 2016 e 2017 a doação de projetos arquitetônicos, respectivamente, dos escritórios Triptyque (em parceria com o paisagista Guil Blanche) e Jayme Lerner (fls. 137/142), ambos já contemplando a transformação do viário em parque, concretizando modelo já adotado internacionalmente nos Parques High Line, em Nova Iorque/EUA; Coullée Verte René-Dumont, Paris/França; Cheong Gye Cheon, Seul/Coréia do Sul; The Bentway, Toronto/Canadá; The 606, Chicago/EUA; Seoulo 7017, Seul/Coréia do Sul (cf. fls. 229/252).

Seguiu-se que em 07 de fevereiro de 2018 foi aprovada a lei objeto da ação direta que originou este agravo, lei esta que, além de determinar o **fechamento gradual** do viário aos sábados, domingos e feriados, e restringir seu horário de funcionamento nos dias úteis, eliminou a possibilidade de demolição do parque como destinação final, através de veto do então Prefeito à alínea 'c' do inciso II de seu artigo 4º. Determinou, ainda, a apresentação, em até 720 dias da entrada em vigor da lei, de um **Projeto de Intervenção Urbana** fundado na "gestão democrática e participativa, nos termos da legislação em vigor, das etapas de elaboração, implantação, execução e avaliação do PIU, escutado o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU".

Finalmente, em 15 de janeiro de 2019 o Prefeito exarou o Decreto nº 58.601, que instituiu "Grupo de Trabalho Intersecretarial com o objetivo de adotar medidas prévias necessárias à implantação gradativa do Parque Minhocão".

8. Conclui-se, portanto, do relato acima delineado, que a **desativação** do Elevado Presidente João Goulart, popularmente conhecido por

³ Cf. razões de veto da norma: "Acolhendo o texto aprovado em virtude do seu evidente interesse público, vejo-me, no entanto, compelido a vetá-lo parcialmente, atingindo o inciso III do "caput" do artigo 2º, a alínea "c" do inciso II do "caput" do artigo 4º, os §§ 1º e 2º do artigo 5º, o artigo 6º e o artigo 8º, na conformidade das razões apresentadas pelas Secretarias Municipais de Mobilidade e Transportes - SMT, de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e da Fazenda - SF" Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis/bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=projeto&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=10&indexSearch=%5EnPi%5ELN%FAMero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2014&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE> Acesso em: 12.09.2019.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Minhocão, vem sendo ***pensada e discutida institucionalmente*** no âmbito do Município desde 1976, tendo sido realizados, desde 2010, pela Companhia de Engenharia de Tráfego, estudos de impacto no tráfego urbano, sendo editados pela municipalidade, em 2014 e 2018, marcos legislativos importantes determinando sua desativação gradual – já levada a cabo pela prefeitura a partir de março de 2018, quando passou a ocorrer o fechamento do viaduto aos sábados e feriados, além dos domingos, e em maio de 2018, quando foi restringido seu horário de funcionamento em dias úteis.

9. Assim, os documentos ora trazidos pelo agravante parecem comprovar que, contrariamente ao afirmado pela Procuradoria na inicial da ação e contrarrazões de agravo, e posteriormente repisado pelo E. Relator em seu voto, a lei em questão decorreu de extensivo planejamento técnico, não se podendo afirmar, portanto, em potencial ofensa ao quanto disposto nos incisos I e II do artigo 180 da Constituição do Estado.

E, ademais, no tocante à participação popular exigida pelo dispositivo acima mencionado, verifica-se que os documentos referentes ao processo legislativo que culminou na edição da norma, juntados pela Câmara Municipal em seu agravo interno, comprovam a realização de audiências públicas na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa em 09 de setembro de 2014 e 22 de outubro de 2017 (cf. transcrições de fls. 75/94 e 95/128, respectivamente, do apenso digital correspondente ao agravo da Câmara).

Observo, por fim, com referência à alegada ofensa ao artigo 181 da Constituição do Estado, também mencionada pela Procuradoria e reiterada pelo voto do E. Relator, que o artigo em questão dispõe que “[l]ei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes”.

Logo, tratando-se a lei objurgada de norma editada por previsão expressa do artigo 375, parágrafo único, do Plano Diretor para disciplinar o desenvolvimento urbano, resta inviável falar-se em ofensa à referida disposição Constitucional.

10. Dessa forma, por se tratar de questão longamente planejada pelo Poder Público e debatida a contento (segundo jurisprudência deste



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

órgão⁴) com a sociedade civil, descabe falar em urgência da tutela para prevenir abrupta interdição, conforme asseverado na decisão impugnada (...)" (f. 1700/1713).

Pois bem, superadas as discussões atinentes à matéria de natureza liminar, cabe de início trazer a lição de Hely Lopes Meirelles: *“Leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”* (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, p. 732-33).

O ensinamento está em consonância com a tese firmada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878911 pela técnica da repercussão geral (Tema 917): *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora 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)”*.

O ato normativo fustigado ao determinar a criação do “Parque Municipal do Minhocão” impõe precisamente em seu artigo 5º *“a gestão administrativa e participativa mediante **conselho gestor**, bem como controle social popular”* (g.n.).

A lei ao dispor sobre a criação de Conselho Gestor, *a contrario*

⁴ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2208700-20.2018.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019; TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146772-68.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sensu da tese firmada pelo STF no Tema 917, intervém na estrutura e atribuição de órgão público vinculado ao Executivo, uma vez que estabelece no âmbito administrativo a figura de um colegiado para gerir área pública de destinação específica.

A mera supressão do aludido preceito normativo não seria capaz de elidir o vício de iniciativa, porque a criação de parque municipal em São Paulo impõe obrigatoriamente o surgimento de Conselho Gestor.

Assim preceitua o art. 1º da Lei Municipal nº 15.910/2013:

Fica criado, no âmbito de cada parque municipal, independente da modalidade de gestão e gerência a que esteja submetido, Conselho Gestor, para participar do planejamento, gestão, avaliação e controle da execução das atividades do parque e da política de meio ambiente e sustentabilidade em sua área de abrangência, respeitadas as competências da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

§ 1º Para os efeitos desta lei, incluem-se entre os parques municipais os parques lineares existentes, excetuando-se os parques naturais e as áreas de proteção ambiental, que contam com regulamentação específica.

Ora, a instituição de diversas obrigações por lei de autoria de parlamentar, data venia, resulta em interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo, pois impõe a criação de Conselho Gestor, em desatenção aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. Reconhecível a ofensa aos art. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, da CE.

Conforme anota Uadi Lammêgo Bulos “*O Supremo Tribunal Federal tem declarado inconstitucional o desrespeito às matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação de Poderes (RDA, 215:270-8; 188:139, rtj, 159:736)*” (Constituição Federal Anotada, 11ª edição, p. 920).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentir, posicionamento deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar que “autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Social 'Centro de Atenção ao Idoso' no âmbito do Município de Guarujá e dá outras providências” - Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, 'I', '2' e '4', 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Violação à separação de poderes - A imposição de criação de um programa social voltado à atenção ao idoso atribuindo obrigações às Secretaria de Saúde e de Assistência Social, vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal - Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá *AÇÃO JULGADA PROCEDENTE (ADI nº 2201301.2019.8.26.0000, Rel. Des. ELCIO TRUJILLO, j. 29.01.2020).*

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.786, de 15 de junho de 2018, que “dispõe sobre a criação do conselho municipal de proteção e bem-estar animal - COMPBEA e a criação do fundo municipal de proteção e bem-estar animal - FUBEM e dá outras providências”, da cidade de Taquarituba. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Ação procedente. (ADI nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2127677-42.2018.8.26.0000, Rel. Des. PÉRICLES PIZA, j. 30.01.2019).

Por outro lado, sabe-se que o parágrafo único do art. 375 do Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/2014) dispõe: *“Lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque”* (g.n.).

Como visto o Plano Diretor relegou para lei específica a definição acerca da demolição ou da transformação do Elevado João Goulart (antigo Elevado Costa e Silva), parcial ou integral, em parque. Assim sendo, a própria norma legal que traça *“diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo”* (Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 538), concedeu duas possibilidades (*demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque*) para a desativação da aludida via de tráfego.

Vislumbrável que **a opção técnica deixou de ser exercida pelo Plano Diretor**, transferindo ao responsável pelo Poder Executivo, no mento que entendesse cabível o exame da questão de interesse local.

É certo que a questão demandaria, em momento próprio, a realização de uma escolha (demolição ou transformação do elevado), mas por iniciativa do executivo e não do legislativo, com a participação popular vinculada a elementos técnicos que precisariam ser sopesados na tramitação do projeto de lei, por se tratar de direito urbanístico.

Para resolução normativa de ponto nevrálgico do urbanismo da cidade de São Paulo, afiguram-se imprescindíveis prévios estudos técnicos para a adequada avaliação legislativa das duas alternativas que foram disponibilizadas pelo Plano Diretor.

As audiências públicas ocorridas em 09.09.2014 e 22.10.2017 (f. 1171/1189 e 1191/1221) não foram lastreadas em planos técnicos passíveis de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

embasar o debate na seara parlamentar, haja vista que a escolha não prescinde também de análise em tal patamar.

Entendemos que seriam necessários estudos prévios que pudessem analisar as alternativas dadas pelo Plano Diretor, a fim de que a admissão de uma delas estivesse baseada em forma técnica, no que fosse melhor para a específica situação de utilização da área, notadamente, de extremo interesse coletivo.

Em relação ao direito urbanístico, exige o art. 180, II, da CE que *“no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*

Consta do Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial Parque Minhocão, **que veio a ser produzido após a entrada em vigor da lei impugnada:** *“O destino do Elevado João Goulart vem sendo objeto de discussão desde pelo menos 1976, quando foram iniciadas as rotinas de sua interdição ao tráfego veicular no período noturno”* (f. 1551, g.n.).

Aludida circunstância, data venia, não afastou a necessidade de estudos técnicos, quando da tramitação da lei sub judice, com a obrigatória participação comunitária, para que houvesse meios de permitir adequada realização da escolha urbanística mais adequada entre a demolição do Elevado ou a sua transformação total ou parcial em parque.

Embora a CET venha *“considerando a demolição total do Minhocão e realizando simulações desde 2010, de forma a obter condições de analisar os impactos e verificar como as viagens se distribuem”* (texto reproduzido no voto vencedor prolatado no agravo interno interposto pelo Prefeito, f. 1705), tem-se que a lei impugnada padece de estudos técnicos que dispusessem sobre as alternativas dadas pelo Plano Diretor.

Vale dizer, os estudos sobre os impactos na trafegabilidade do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entorno e no restante da cidade não trazem luzes suficientes sobre a melhor opção urbanística, uma vez que a questão demanda a escolha entre a demolição do Elevado João Goulart ou a instituição de parque sobre sua estrutura física.

O Prefeito Municipal acostou às informações oferecidas trabalho denominado de “*Demolição do Elevado Costa e Silva (Minhocão) Informações Preliminares*”, com base em dados de simulação de interferência na rede viária realizada em 11.08.2010, que apresenta as seguintes conclusões:

“A análise da demolição do Elevado Costa e Silva depende de estudos detalhados que considerem, além das questões de trânsito, a dinâmica de transformação da cidade.

Entendemos que é importante o desenvolvimento desse assunto juntamente com as propostas do Plano Diretor Estratégico – PDE, a cargo de SMDU, tendo em vista que envolvem recuperação urbanística, a possibilidade de adensamento e alteração de uso dos imóveis da região.

Lembramos também que a futura implantação da Linha 6 – Laranja do Metrô, a criação do Anel do Centro Expandido, previsto no Sistema Viário Estratégico, e as obras previstas na Operação Urbana Água Branca também servirão de auxílio à rede viária da região.

*Considerando **apenas** os estudos de simulação realizados até aqui, pode-se concluir que a demolição do Elevado Costa e Silva é possível, **mas implicará na adequação do sistema viário existente**, principalmente nas vias que já operam no limite de capacidade, tais como Av. Gal. Olímpio da Silveira, Av. Pacaembu e Av. Sumaré.*

No entanto, a demolição do Minhocão viabilizará a ampliação do leito viário da Av. Gal. Olímpio da Silveira, uma vez que o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

canteiro central que apoia a estrutura do Elevado poderá ser utilizado para esse fim” (f. 606).

Não se vislumbra outro trabalho técnico atual, anterior a lei aprovada em 2018, que permitisse avaliar a hipótese de demolição para cotejo com a opção de transformação do Elevado em parque.

Há estudo que se vincula apenas ao “*Impacto da Desativação do Elevado Costa e Silva*”, da Gerência de Planejamento, Logística e Estudos de Tráfego/Dezembro de 2014 (f. 610/622), do qual não se vislumbra uma apreciação cotejada das duas alternativas dadas pelo Plano Diretor.

Também foi acostado Estudo da CET de junho/2017, que trata da “*Necessidade de intervenções para viabilização da proposta de criação de Parque no Elevado Pres. João Goulart apresentada por Jaime Lerner*” (f. 623/625). E, em abril de 2019, “*Diagnóstico Rápido de análise de impactos da proposta do Parque Minhocão apresentada por SPUrbanismo*” (f. 626/635). Trabalho de maio de 2019 da CET já trata da “*Implantação do Parque Minhocão*” (f. 636/662).

Ou seja, esse último relatório de 2019, foi produzido após a entrada em vigor da norma *sub judice* e por isso insuscetível de elidir a sua inconstitucionalidade.

Com efeito, os estudos técnicos realizados pela Prefeitura, em sua integralidade, não trazem elementos comparativos que pudessem, com segurança e convicção, avaliar as opções conferidas no Plano Diretor.

De modo que não passaram pela apreciação crítica da coletividade, por meio da necessária participação comunitária, nem foram objeto de debate pelo legislativo, arena adequada para a discussão substancial das duas possibilidades de enfrentamento do dilema urbanístico que permeia a resolução dos problemas advindos da construção do denominado “Minhoção”.

A Prefeitura constituiu Grupo de Trabalho Intersecretarial



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parque Minhocão (f. 664/820) e Projeto de Intervenção Urbana (PIU) com o escopo de tão-somente dar cumprimento à lei impugnada (f. 930/936).

Possível verificar que consta do referido Trabalho Intersecretarial a seguinte conclusão:

“Observa-se assim que no município o impacto é considerado muito baixo. A velocidade média diminui de 21,0 km/h para 20,9 km/h antes da mitigação no pico da manhã (0,16%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 25,69 minutos para 25,75 minutos no pico da manhã (0,23%).

Já no centro expandido o impacto é considerado baixo. A velocidade média diminui de 26,8 km/h para 26,6 km/h antes da mitigação no pico da manhã (0,48%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 15,32 minutos para 15,41 minutos no pico da manhã (0,59%).

Porém, na área de influência o impacto é considerado significativo. A velocidade média diminui de 22,7 km/h para 20,9 km/h antes da mitigação no pico da manhã (8%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de 4,72 minutos para 4,83 minutos no pico da manhã (2%)” (f. 737).

O percentual de redução da velocidade média na área de interferência, no centro expandido e no próprio município poderiam ser elementos relevantes para a apreciação do “periculum in mora” para a concessão da liminar, inclusive para legitimar outros estudos, mas são desimportantes para o julgamento do mérito da causa, que se vincula à apreciação da constitucionalidade da norma e não de circunstâncias e efeitos concretos para sua implementação.

Repisa-se, ressentido o processo legislativo de estudos capazes de conferir supedâneo técnico à diretriz urbanística que restou escolhida entre as duas opções ofertadas especificamente pelo Plano Diretor. As alternativas em seu



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aspecto técnico deixaram de ser objeto de cotejo no momento adequado de tramitação do processo legiferante.

Ocorreram tão-somente as duas audiências públicas já mencionadas, sem lastro em estudos técnicos, nem mesmo aqueles anteriormente realizados pelo Executivo, uma vez que não foi de sua iniciativa o projeto de lei.

Inclusive, possível observar que na audiência pública realizada em 09.09.2014 o Gerente de Planejamento da CET foi ouvido e asseverou: “infelizmente, não tenho aqui números e não atualizamos o estudo de retirada do elevado (...)” (f. 1185), a demonstrar claramente a falta de dados técnicos para subsidiar a discussão acerca do desfazimento da obra ou sua transformação em parque.

A participação popular em direito urbanístico não se resume ao comparecimento e manifestação em audiência pública, uma vez que as **entidades comunitárias atuantes na municipalidade devem ter o direito de contribuir no “estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos que lhe são concernentes”** (inciso II do art. 180 da CE).

Salienta-se que o inciso VIII do art. 30 da CF outorga ao Município competência para “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”.

De modo que o estudo e os planos em matéria de desenvolvimento urbano não podem prescindir do planejamento, que por sua vez ostenta eminente natureza técnica.

Constatável que a lei fustigada se afastou das diretrizes do plano diretor ao optar pela transformação do Elevado em parque sem a existência de planejamento prévio que fosse passível de embasar e implementar a discussão da temática no parlamento municipal, em inobservância também ao art. 181 da CE.

Ademais, o art. 4º da lei impugnada, antes de sofrer veto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

parcial do Chefe do Executivo, continha no inciso II, alínea “c”, a possibilidade de que fosse apresentado Projeto de Intervenção Urbanístico – PIU, que considerasse “o desmonte da estrutura física” (f. 181).

O veto a tal dispositivo demonstra que o acolhimento da alternativa de construção do parque ainda não estava suficientemente amadurecida, pois continha a possibilidade de desmonte da estrutura física.

Acerca da necessidade da existência prévia de estudos técnicos específicos, quando se trata de matéria de direito urbanístico, assim se posiciona este Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 281/2016, do Município de Jaguariúna, que “substitui os Anexos I, II e III, da Lei Complementar Municipal nº 204/2012, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Jaguariúna - PDJ, e dá outras providências”. Afronta aos artigos 144 e 180, inciso II, da Constituição estadual, c/c o artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, que asseguram a participação comunitária e o planejamento - elaborado por meio de estudos técnicos - no bojo do processo legiferante instaurado com o fim de alterar normas relativas ao desenvolvimento urbano. Inexistência, in casu, de planejamento e estudos técnicos para alteração do Plano Diretor municipal. Ação procedente. (ADI Nº 2095574-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. GERALDO WOHLERS, j. 15.08.2018, g.n.).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Leis Complementares nº 15, de 16 de março de 2016, e nº 16, de 15 de abril de 2016, que modificaram a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Municipal Município de Morungaba (Lei nº 1.081, de 03 de setembro de 2004) Leis impugnadas que promoveram significativas alterações na lei do parcelamento do solo urbano municipal de Morungaba, sem planejamento técnico ou estudo específico, não observando o devido processo legislativo - Prévios pareceres das comissões parlamentares a respeito das alterações procedidas que não equivalem ao planejamento exigido pelas normas superiores - Alterações efetuadas, ademais, desvinculadas do planejamento urbano integral, que vulneram a necessária compatibilidade com o plano diretor e as normas urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo - Violação dos arts. 180, I, II, e V; e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual e, ainda, dos arts. 30, VIII, e 182, caput, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual Inconstitucionalidade decretada, com observação, com o fim de assegurar situações jurídicas consolidadas no patrimônio de terceiros, nos termos do tópico final do acórdão, “alcançando, portanto, os atos administrativos editados sob seu fundamento”. Ação julgada procedente, com observação (ADI nº 2184298-06.2017.8.26.0000, Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. 07.11.2018, g.n.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que “revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá” - Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo - Processo legislativo - Ato normativo que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular - Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº 6.766/1979 - Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação. (ADI nº 2272571-24.2018.8.26.0000, Rel. Des. RICARDO ANAFE, j. 08.05.2019, g.n.).

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação da Lei nº 7.027, de 21.12.2017, do Município de Bauru, “que dispõe sobre a transformação de vias públicas em corredores comerciais, de serviços e comercial e de serviços, para alterar a tabela do art. 3º e acrescentar novos corredores comerciais e de serviços e dá outras providências” (verbis). Restrições urbanísticas de cunho convencional. Patente interesse comunitário, preservado por textos constitucionais. Processo legislativo. Violação. Imperiosa transparência em todas as fases da tramitação. Violação do art. 180, I, II e V da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, ora incidentes em razão do art. 144, novamente da Constituição do Estado de São Paulo. Direito dos administrados e dever dos poderes públicos. **Ofensa ao princípio da plena participação popular. Projeto do Poder Executivo enviado à Câmara Municipal para modificar ocupação do solo no perímetro urbano. Prefeitura que afirma participação popular, circunstância, contudo, verificada apenas na fase antecedente ao encaminhamento do projeto à Edilidade. Prefeitura que sustenta a desnecessidade de audiências públicas enquanto o projeto já tramitava na Casa de Leis, por conta de que o mesmo foi aprovado sem alterações, tal como enviado pelo Executivo ao***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Legislativo. Argumento inconvincente. Prova documental que revela a existência de justificadas resistências de parte de diferentes interessados, questionável a representatividade dos presentes nos encontros antecedentes, tomando em conta a densidade demográfica local. Tema de interesse geral, ausente prova da expressa concordância da ampla maioria dos alcançados pelas alterações urbanísticas propugnadas. Contexto que reforçou a ideia de imprescindibilidade de audiências públicas durante a tramitação do projeto na Câmara Municipal, o que realmente não aconteceu, de acordo com as informações de fl. 507, trazidas pela própria Prefeitura. Câmara Municipal que é o prosclínio apropriado para conferência do real interesse geral da comunidade. Normas constitucionais que PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Órgão Especial Direta de Inconstitucionalidade nº 2049181-38.2020.8.26.0000 - 3 - garantem a participação popular em todas as fases da discussão. Indicadores de que os debates populares antecedentes foram acompanhados por proporção numericamente não relevante da população. Agravo ao princípio da segurança jurídica. O parcelamento do solo das cidades, por meio da instalação de loteamentos, tem razão no preceito da função social da propriedade e remete à imprescindível aprovação antecedente pelo Poder Público municipal, que, dessa forma, também fica vinculado ao quanto deferido. Incidência do 'caput' do art. 5º da Const. Federal, bem como de seu inciso XXIII, concretizados no plano material pelos arts. 3º, 6º, 12, 18, 26, inciso VII, 37 e 38 da lei federal 6.766/79 e 1.277, par. único do Cód. Civil. A expressa aprovação pelo Executivo local, com outorga da respectiva licença, que importa um pré-requisito do parcelamento ordenado do solo. Esse ato administrativo, então, é de ser interpretado como verdadeira estipulação em face de terceiro (sendo loteador e adquirentes diretamente contratantes e terceiro vinculado por adesão, a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administração), a obrigar o governo municipal não apenas na supervisão das limitações urbanísticas, como igualmente implica sua condição de garantidor do seu exato cumprimento, somente alteráveis uma vez preenchidos os standards constitucionais. Inobservância, neste caso, dos predicados constitucionais do bem estar geral e das normas de qualidade de vida. A substancial alteração da ocupação do solo não só compromete a comunidade ao redor do perímetro modificado, como também abala a exata dimensão do direito de propriedade de todos os interessados, o que, somado à resistência destes, em relação à lei em comento, mais o questionamento da exata transparência, predicada pela Constituição Estadual, tudo fundamentadamente posto em xeque pelo Ministério Público, obstaram sobremaneira a constitucionalidade do texto. Precedentes do colendo Órgão Especial. Ação procedente. (ADI nº 2049181-38.2020.8.26.0000, Rel. Des. COSTABILE E SOLIMENE, j. 24.03.2021, gn).

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol - Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado - Precedentes do Órgão Especial - Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente. (ADI nº 2024071-37.2020.8.26.0000, Rel. Des. MOREIRA VIEGAS, j. 28.04.2021).

Considerando a existência de vício de iniciativa, ante a necessidade de criação de conselho gestor na estrutura administrativa do Município, por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa do executivo e a violação às disposições constitucionais, que determinam a realização de estudos prévios ao processo legislativo, quando se trata de direito urbanístico, afigura-se de rigor o acolhimento do pedido formulado pelo Procurador-Geral de Justiça.

Ante o exposto, **julga-se procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da *Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que “cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart”*.

JAMES SIANO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
2129887-42.2019.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Procurador-Geral de Justiça

43.255

1. Adotado o relatório constante voto do E. Relator, acompanho a posição de Sua Excelência no que toca à rejeição das preliminares suscitadas, pelos mesmos fundamentos.

No entanto, ousou divergir parcialmente quanto ao mérito.

2. Consigne-se, antes de mais, que, sendo possível a declaração parcial de inconstitucionalidade, essa deve ser a regra, preservando-se o regular exercício da função legislativa e a legitimidade democrática do legislador. Nesse sentido leciona **Gilmar Ferreira Mendes**: “*A doutrina e a jurisprudência brasileiras*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

admitem plenamente a teoria da divisibilidade da lei, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma.”⁵.

3. Convém reiterar que a lei impugnada está disposta nos seguintes termos (fls. 320/321):

“Cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart.

LEI Nº 16.833, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

(Projeto de Lei nº 10/14, dos Vereadores José Police Neto – PSD, Eduardo Matarazzo Suplicy – PT, George Hato – PMDB, Goulart – PSD, Nabil Bonduki – PT, Ricardo Young – REDE, Sâmia Bonfim – PSOL e Toninho Vespoli – PSOL)

Cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart.

JOÃO DORIA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 13 de dezembro de 2017,

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. São Paulo, 2012. Pg. 1516.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Fica criado o Parque Municipal Minhocão na área do Elevado João Goulart.

Art. 2º A implantação do Parque Minhocão será gradativa, com o progressivo aumento da restrição de tráfego, conforme o seguinte cronograma:

I – em até 30 dias a partir da sanção da lei: estender o fechamento para o trânsito aos sábados, domingos e feriados;

II - em até 90 dias a partir da sanção da lei: restringir o horário de funcionamento para tráfego de veículos motorizados nos dias úteis para o horário das 7h às 20h;

III – (VETADO)

Parágrafo único. Fica o Executivo autorizado a realizar projetos pilotos para avaliação dos impactos, em períodos inferiores aos previstos no cronograma.

Art. 3º O Poder Público Municipal, na forma da legislação vigente, incentivará atividades culturais, esportivas e de lazer no Elevado João Goulart, por parte da comunidade e de entidades da sociedade civil, assim como garantir as adequadas condições de segurança no local durante os horários de fechamento ao tráfego



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de veículos, bem como desenvolverá ações de sustentabilidade destinadas a preservar e ampliar a área verde no local.

Art. 4º Compete ao Poder Executivo apresentar Projeto de Intervenção Urbana – PIU, por decreto ou por lei específica, considerando as particularidades locais, e também:

I - a gestão democrática e participativa, nos termos da legislação em vigor, das etapas de elaboração, implantação, execução e avaliação do PIU, escutado o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU;

II - as seguintes hipóteses de destinação da área previstas no parágrafo único do art. 375 do Plano Diretor Estratégico do Município:

- a) a transformação parcial em parque;*
- b) a transformação integral em parque;*
- c) (VETADO)*

III - a adoção de instrumentos urbanísticos de controle e captura da valorização imobiliária decorrente das intervenções promovidas pelo Poder Público na área de impacto desta lei.

Parágrafo único. O PIU será apresentado em até 720 (setecentos e vinte) dias contados da entrada em vigor desta lei.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 5º O Parque Minhocão terá gestão democrática e participativa mediante conselho gestor, bem como controle social popular.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º (VETADO)

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 7 de fevereiro de 2018, 465º da fundação de São Paulo.

JOÃO DORIA, PREFEITO

ANDERSON POMINI, Secretário Municipal de Justiça

JULIO FRANCISCO SEMEGHINI NETO, Secretário do Governo Municipal

BRUNO COVAS, Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Casa Civil, em 7 de fevereiro de 2018.”

4. Ressalvada a expressão normativa a ser destacada neste voto, não se verifica o vício de iniciativa apontado na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inicial.

Como cediço, 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, “[c]ompete, 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;

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,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.”

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado.

Confrontando-se a Lei Municipal nº 16.833/2018 com as hipóteses taxativas de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, verifica-se que a norma paulistana dispôs sobre matéria de autoria exclusiva do Prefeito **apenas ao estabelecer a criação de Conselho Gestor.**

Por isso, a expressão normativa “*mediante conselho gestor*”, inserta no *caput* do artigo 5º da lei questionada, realmente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

colide com o artigo 24, §2º, 2, da Constituição Estadual, na medida em que instituiu órgão público (conselho municipal) que contará com a participação de agentes públicos da administração municipal e de membros cuja eleição depende da atuação de Secretaria do Poder Executivo.

Nesse sentido, segundo outra lei municipal - Lei nº 15.910/2013 -, o Conselho Gestor de Parques Municipais é integrado inclusive por três representantes do Poder Executivo e a eleição de seus membros deve contar, por força da mesma lei, com o apoio da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, incluindo pessoal, material e recursos financeiros.

Essa interpretação tem apoio na posição do **Supremo Tribunal Federal**: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI 1275, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, j. 16/05/2007 – grifado).

Igualmente: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI 1144, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, j. 16/08/2006 – grifado).

O E. Relator afirma em seu voto que “*a mera supressão do aludido preceito normativo não seria capaz de elidir o vício de iniciativa, porque a criação de parque municipal em São Paulo impõe obrigatoriamente o surgimento de Conselho Gestor*”. Sua Excelência levou em consideração que o artigo 1º da outra lei municipal citada (Lei nº 15.910/2013) instituiu Conselho Gestor no âmbito de cada parque municipal de São Paulo.

Contudo, diferentemente da leitura feita pelo E. Desembargador James Siano, considero que a supressão unicamente do trecho normativo “*mediante conselho gestor*” já é suficiente para afastar o vício formal de constitucionalidade. Isso



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

porque, com a supressão da expressão, a instituição do Conselho Gestor e o dever de sua participação no planejamento e gestão do futuro Parque Minhocão, quando o equipamento público se qualificar propriamente como parque, terão por base não a lei ora apreciada, mas sim a Lei nº 15.910/2013, cuja validade não foi questionada na presente ação. Conforme informação obtida no sítio eletrônico oficial da Câmara Municipal, a lei mencionada permanece em vigor⁶.

Sendo inconstitucional apenas a instituição de referido Conselho Gestor pela Lei nº 16.833/2018, em razão do vício de iniciativa, deve-se reconhecer a inconstitucionalidade exclusivamente da expressão normativa “*mediante conselho gestor*”, constante do *caput* do artigo 5º da norma.

5. **No mais**, a lei impugnada não ampliou a estrutura da administração pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, **em rol taxativo**, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual.

Vale dizer que a Lei nº 16.833/2018, com a ressalva já feita neste voto, não cria ou extingue Secretarias e órgãos da

⁶ Conforme informação disponível em <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=legis&nextAction=search&form=A&indexSearch=^nTw^ITodos%20os%20campos&&exprSearch=LEI15.910/2013> - acesso em 02 de março de 2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos, ou, finalmente, sobre o regime geral de concessão ou permissão de serviços públicos, hipótese essa delineada no artigo 47, XVIII, da Constituição Paulista.

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

Conquanto a desativação do Elevado João Goulart e sua transformação em parque acarretem despesas para a administração, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que “**não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora 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)**”. Cuida-se do Tema 917,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fixado na interpretação do rol taxativo das hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Executivo a que se refere o artigo 61, §1º, II, da Constituição Federal.

A reforçar a posição aqui adotada, pontua-se que, no julgamento do Agravo interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do Recurso Extraordinário nº 894.213/SP, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade da Lei Municipal de São Paulo nº 15.802/2013, **de origem parlamentar**, que **"dispõe sobre a incorporação da área relativa à Praça Maria Helena Monteiro de Barros Saad ao Parque Ibirapuera"**. O Procurador-Geral aduzira à Suprema Corte, naquela ocasião, a inadmissibilidade de *"lei de iniciativa parlamentar em tema de gestão de bens públicos, incorporando trecho de praça a parque público, com proibição de qualquer obra viária"*, e a *"inadmissibilidade de iniciativa parlamentar em assunto que é da reserva da Administração, sob pena de afronta aos artigos 2º e 84, ambos da Constituição Federal"*.

A Primeira Turma da Suprema Corte rechaçou, claramente, os argumentos do recorrente, por fundamentos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

igualmente aplicáveis ao presente julgamento: “Veja-se que em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma. Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo” (RE 894213 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 17-05-2019 PUBLIC 20-05-2019, grifado).

Por certo, o assunto tratado na lei contestada – criação de parque municipal em área pública hoje utilizada como via expressa elevada - não se encontra no rol taxativo da Constituição Estadual. Inexiste, assim, feita a ressalva quanto à expressão “mediante



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

conselho gestor”, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, sendo caso de rechaçar qualquer hipótese de vício formal.

6. Ademais, a lei atacada não cuida de atos de administração, tampouco de quaisquer outros assuntos elencados no artigo 47 da Constituição Estadual, reservados constitucionalmente ao Prefeito. Sob nenhum aspecto, infringe o princípio da reserva da administração.

Apesar de o debate ora promovido ter sido parcialmente realizado, ainda em juízo de cognição sumária, no julgamento do Agravo Interno interposto nestes autos, é necessário retomar diversos temas abordados naquela oportunidade, dessa vez com a profundidade cabível e apropriada ao julgamento de mérito da ação direta, por se tratar de discussão relativa a questões essenciais ao exercício do controle objetivo de constitucionalidade por este colegiado.

Como visto, dispõe a norma em apreço sobre **desenvolvimento urbanístico**, nos termos do artigo 180 da Constituição do Estado, **matéria essa de competência legislativa municipal**, **que, enfatiza-se, não se confunde com atos de**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência material do Chefe do Executivo.

Conforme já salientado no julgamento do Agravo Interno, embora a norma crie obrigações e despesas para a administração pública, sua edição decorreu de **previsão expressa do Plano Diretor do Município de São Paulo** de 2014, que também dispôs sobre temas de desenvolvimento urbanístico, ao estabelecer, em seu artigo 375, parágrafo único: “**lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque**”.

Nesse sentido, destaca **Hely Lopes Meireles**, acerca do tema versado, que “*visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação especial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais - habitação, trabalho, **recreação, circulação** -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística, para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dependem a vida e o bem-estar da comunidade local⁷.

Dado que a edição da **lei** decorreu de determinação legal expressa contida no Plano Diretor de São Paulo, descabe falar-se em afronta às competências do Executivo concernentes à organização, ao funcionamento ou à direção superior da administração.

Repisa-se que o texto da norma impugnada aprovado pela Câmara originalmente previa, de forma abstrata, na alínea 'c' do inciso II de seu artigo 4º, uma segunda possibilidade de destinação do elevado, qual seja, de demolição do viário sobreposto e requalificação da área como via de tráfego térrea, sendo referida disposição suprimida do texto final pelo veto do então Prefeito⁸, que somente então deu contornos concretos à norma, fazendo, de antemão, uma **opção política pela criação de um parque**.

Ao disciplinar o desenvolvimento urbanístico, a

~~Constituição Federal determina em seu artigo 182 que a política de~~

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Malheiros. São Paulo, 2017. p. 574.

⁸ Cf. razões de veto da norma: "Acolhendo o texto aprovado em virtude do seu evidente interesse público, vejo-me, no entanto, compelido a vetá-lo parcialmente, atingindo o inciso III do "caput" do artigo 2º, a alínea "c" do inciso II do "caput" do artigo 4º, os §§ 1º e 2º do artigo 5º, o artigo 6º e o artigo 8º, na conformidade das razões apresentadas pelas Secretarias Municipais de Mobilidade e Transportes - SMT, de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e da Fazenda - SF" Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis/bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5ETshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=10&indexSearch=%5EnPi%5ELN%FAMero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2014&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5ETshort%5EyDATABASE> Acesso em 02 de março de 2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolvimento urbano é **executada** pelo Poder Público Municipal, após **aprovação** do Plano Diretor pela Câmara Municipal, de sorte a demonstrar que o assunto regido pela norma impugnada, após imposição **expressa** do Plano Diretor, se insere dentro das matérias legislativas abrangidas na competência incondicionada do Poder Legislativo, devendo ser afastada a hipótese de violação à reserva da administração – a quem competirá, **apenas, executar** as determinações urbanísticas editadas pela Câmara. Leia-se:

*“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, **executada** pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

A lei em questão estabeleceu **diretrizes** para a destinação do viário (transformação total ou parcial em parque, ou demolição),



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tendo o Prefeito optado, já na fase de veto, por **concretizar uma dessas diretrizes**.

7. Também não há contrariedade à Constituição Estadual ou Federal unicamente por a lei atacada gerar obrigações ao Executivo. **Tais consequências têm por alicerce deveres ínsitos à natureza de leis imperativas**. Frise-se que é atribuição constitucional típica do Poder Executivo exarar atos de administração indispensáveis para a execução da medida imposta pela Lei Municipal nº 16.833/2018, de São Paulo.

8. Quanto à existência de planejamento técnico prévio e à participação popular, necessários à edição do texto legal, confirmou-se durante o curso do feito, pela robusta documentação juntada aos autos, que a norma objeto de impugnação decorreu de longo planejamento e cuidadosa discussão prévia, de modo que não se constata incompatibilidade com os artigos 180, incisos I e II, e 181, ambos da Constituição do Estado.

Aliás, os incisos I e II do artigo 180 da norma fundamental paulista determinam que, “*no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes”; e “II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”.

Já de acordo com o artigo 181 da Constituição do Estado, ***“lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”***

Tratando-se a lei combatida de norma editada por previsão expressa do artigo 375, parágrafo único, do Plano Diretor para disciplinar o desenvolvimento urbano, resta inviável falar-se em ofensa ao artigo 181 do texto constitucional.

Logo, não há qualquer fundamento de natureza constitucional para se reconhecer vício, formal ou material, na lei. Muito menos por afronta aos artigos 180, I e II, e 181, da Constituição Estadual, porquanto a norma combatida visa à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

implantação futura de um parque, incentiva o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas e de lazer no Elevado João Goulart e impõe sejam asseguradas condições adequadas de segurança no local. Determina, ainda, ações de sustentabilidade destinadas a preservar e ampliar a área verde no local, tudo de forma a **respeitar as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.**

Além de a Lei nº 16.833/2018 ter sido promulgada, repete-se, **em obediência às diretrizes do Plano Diretor de São Paulo**, os documentos trazidos aos autos pelo Prefeito Municipal demonstram a existência de estudos, **iniciados ainda em 2010**, sobre a viabilidade de interdição do viário objeto da norma em apreço, estudos que se mostraram, pela interpretação desta divergência, suficientes para atender o mandamento constitucional.

A propósito, foram analisados cenários comparativos de simulação dos efeitos da demolição do elevado para o trânsito ainda em 2010 (fls. 604/606).

Em dezembro de 2014, a Companhia de Engenharia de Tráfego do Município (CET) avaliou o impacto e atualizou as macrossimulações da desativação do Elevado João Goulart e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

revelou os resultados dos cenários comparativos do sistema viário, com conclusões acerca dos efeitos, em termos de fluxos veiculares, e de sua redistribuição por vias paralelas, bem como a respeito das intervenções de requalificação dos modais de transporte, uso e ocupação do solo que a desativação possibilitaria (fls. 610/622).

A CET se manifestou novamente, no ano de 2017, sobre o projeto que culminou na lei em debate, atendendo à solicitação da Secretaria do Governo Municipal (fls. 607/609).

Foram ainda elaborados estudos de impacto da interdição do “Minhocão” para o tráfego urbano em junho de 2017, estudos esses que, como acima apontado, vêm sendo realizados desde 2010 pela Companhia, conforme se depreende do relatório de fls. 623/625, concernente às intervenções necessárias “*para viabilização da proposta de criação de Parque no Elevado Pres. João Goulart (...)*”: **“A CET realizou simulações em 2010 considerando a demolição total do Minhocão, de forma que fosse possível analisar os impactos e como as viagens se distribuem. Nesses trabalhos, foram consideradas obras previstas na Operação Urbana Água Branca, como o prolongamento da Av. Auro Soares de Moura Andrade.”**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Referido estudo conclui com recomendações de implantações de diversas readequações viárias necessárias, por meio de obras e sinalização.

Todo esse planejamento foi realizado antes da promulgação da lei pelo então Prefeito Municipal.

Foram também juntados aos autos relatórios produzidos posteriormente, em **abril e maio de 2019 pela CET**, com extensas simulações do impacto de interdição do viário, com ou sem a implementação das medidas de mitigação de tráfego sugeridas. E se extrai a recomendação, no estudo mais recente, de novas readequações, subdivididas em duas fases de implementação, antes e depois da interdição do viário (fls. 626/662). A respeito da forma de **planejamento técnico** do transporte urbano, consta que, *“para intervenções viárias de porte como é o caso do Parque Minhocão, a CET desenvolve estudos de simulações de tráfego realizadas através do software EMME - “Equilibre Multimodal, Multimodal Equilibrium” que é uma ferramenta para planejamento de transportes urbano. O EMME utiliza procedimentos flexíveis, é difundido mundialmente e utilizado em empresas de planejamento em todo o Brasil.”*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Esses documentos evidenciam a conclusão exarada pela administração de que a implementação da interdição mencionada tem **impacto muito baixo** no tráfego no âmbito do Município, **impacto baixo** no seu centro expandido, e **impacto significativo, passível de mitigação, apenas na área de influência direta** da obra. A propósito, confira-se:

*“Observa-se assim que no município o impacto é considerado muito baixo. A velocidade média diminui de **21,0 km/h para 20,9 km/h** antes da mitigação no pico da manhã (0,16%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de **25,69 minutos para 25,75 minutos** no pico da manhã (0,23%). Já no centro expandido o impacto é considerado baixo. A velocidade média diminui de **26,8 km/h para 26,6 km/h** antes da mitigação no pico da manhã (0,48%), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de **15,32 minutos para 15,41 minutos** no pico da manhã (0,59%). Porém, na área de influência o impacto é considerado significativo. A velocidade média diminui de **22,7 km/h para 20,9 km/h** antes da mitigação no pico da manhã (**8%**), e o tempo médio gasto pelos usuários de automóveis aumenta de **4,72 minutos para 4,83 minutos** no pico da manhã (**2%**) Dessa forma,*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entendemos que será necessária a adequação do sistema viário existente para mitigar os impactos dessa proposta.” (fls. 737).

Ou seja, mesmo onde o **impacto** potencial é considerado **significativo**, cuida-se de redução de **oito por cento** na velocidade média dos veículos e **dois por cento** no tempo médio gasto pelos usuários do viário urbano, sendo esses efeitos mitigáveis pelas alterações propostas pela Companhia de Engenharia de Tráfego, conforme citam os estudos acostados aos autos.

Referida conclusão, acima transcrita, foi exarada pelo **Grupo de Trabalho Intersecretarial** “Parque Minhocão”, instaurado com base no Decreto Municipal nº 58.601, “*com o objetivo de adotar medidas prévias necessárias à implantação gradativa do Parque Minhocão*”. Tal Grupo de Trabalho estudou a criação do parque, produzindo relatório elaborado conjuntamente pelas Secretarias (i) do Governo Municipal; (ii) de Desenvolvimento Urbano; (iii) de Infraestrutura Urbana e Obras; (iv) do Verde e do Meio Ambiente; (v) de Mobilidade e Transportes; (v) das Subprefeituras e (vi) da Cultura, com colaboração ainda das Secretarias (vii) de Assistência e Desenvolvimento Social; (viii) de Turismo; (ix) de Habitação; (x) de Segurança Urbana; e (xi) de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Esportes e Lazer.

O relatório, além dos aspectos técnicos de trânsito informados pelo Prefeito, contém, em **mais de cento e cinquenta laudas**, a análise do projeto do parque, entre outros prismas, à luz das ações necessárias para assegurar **mobilidade urbana**, questões de **assistência social** para população de rua que habita a parte inferior do futuro parque, ações de **segurança pública**, **segurança estrutural** do viaduto, questões **ambientais**, **urbanísticas**, e ações de **cultura e lazer** a serem realizadas no espaço.

O relatório, ademais, contextualiza que, institucionalmente, “[o] destino do Elevado João Goulart **vem sendo objeto de discussão desde pelo menos 1976**, quando foram iniciadas as rotinas de sua interdição ao tráfego veicular no período noturno.” (fls. 699). E relata que **em 2006** “a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) **iniciou, através do concurso Prestes Maia, a necessária discussão sobre a utilização do Elevado e seu impacto urbanístico, social e ambiental**”. Nesse âmbito, foi lançado um Concurso de Projetos que recebeu 46 propostas, sendo premiado em 1º lugar o projeto de José Alves e Juliana Corradini



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)” (fls. 703, grifado).

Essa discussão culminou com a aprovação, em 2014, conforme anteriormente ressaltado, do novo **Plano Diretor da Cidade**, Lei nº 16.050, de 31 de julho daquele ano, que previu no parágrafo único de seu artigo 375, que “*[l]ei específica deverá ser elaborada* determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no **Elevado Costa e Silva**, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque”.

A partir dessa disposição, a Prefeitura recebeu, em 2016 e 2017, a doação de projetos arquitetônicos, respectivamente, dos escritórios Triptyque (em parceria com o paisagista Guil Blanche) e Jayme Lerner (fls. 705/708), ambos já contemplando a transformação do viário em parque, concretizando modelo já adotado internacionalmente nos Parques *High Line*, em Nova Iorque/EUA; *Coullée Verte René-Dumont*, Paris/França; *Cheong Gye Cheon*, Seul/Coréia do Sul; *The Bentway*, Toronto/Canadá; *The 606*, Chicago/EUA; *Seoullo 7017*, Seul/Coréia do Sul (cf. fls. 797/820).

Seguiu-se que, em 07 de fevereiro de 2018, foi aprovada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a lei objeto da ação direta, lei essa que, além de determinar o **fechamento gradual** do viário aos sábados, domingos e feriados, e restringir seu horário de funcionamento nos dias úteis, eliminou a possibilidade de demolição do parque como destinação final, com base no veto do então Prefeito à alínea 'c' do inciso II de seu artigo 4º⁹. Determinou, ainda, a apresentação, **em até 720 dias da entrada em vigor da lei**, de um **Projeto de Intervenção Urbana (PIU)**, fundado na “*gestão democrática e participativa, nos termos da legislação em vigor, das etapas de elaboração, implantação, execução e avaliação do PIU, escutado o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU*”.

A respeito do PIU, ainda no contexto do **planejamento e dos estudos técnicos** elaborados para a efetivação da transformação da via expressa elevada em parque, extrai-se do relatório preparado pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial: “Os *Projetos de Intervenção Urbana (PIU), regulamentados pelo*

⁹ Cf. razões de veto da norma: “Acolhendo o texto aprovado em virtude do seu evidente interesse público, vejo-me, no entanto, compelido a vetá-lo parcialmente, atingindo o inciso III do “caput” do artigo 2º, a alínea “c” do inciso II do “caput” do artigo 4º, os §§ 1º e 2º do artigo 5º, o artigo 6º e o artigo 8º, na conformidade das razões apresentadas pelas Secretarias Municipais de Mobilidade e Transportes - SMT, de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e da Fazenda – SF” Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis/bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=10&indexSearch=%5EnPi%5ELN%FAMero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2014&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE> Acesso em 10 de março de 2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Decreto Municipal nº 56.901, de 29 de março de 2016, compreendem um **conjunto de estudos técnicos e procedimentos de aprovação administrativa e de discussão pública de projetos que devem ser observados na proposição de intervenções urbanas. O Projeto Estratégico Elevado Pres. João Goulart e Entorno foi relacionado no escopo do PIU do Setor Central**, proposto para os distritos centrais de Santa Cecília, República, Sé, Bom Retiro, Pari e Brás e que abarca o eixo viário formado pela Rua Amaral Gurgel, pela Av. São João e pela Av. General Olímpio da Silveira, onde se desenvolve o Elevado. Na consulta pública prévia do PIU do Setor Central, a partir da qual se inicia o processo participativo de discussão das propostas de intervenção urbana, esse projeto estratégico foi arrolado com outras áreas e imóveis que merecerão, no âmbito do PIU do Setor Central, regramentos urbanísticos específicos para seu melhor aproveitamento” (fls. 700, grifado).*

No bojo do “PIU Minhocão”, já houve reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana, em 30 de abril de 2019, da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, em 25 de maio de 2019, do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito, no dia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10 de junho de 2019, e nova audiência pública, dessa vez já no âmbito do PIU, em 11 de junho de 2019, que recebeu diversas contribuições dos participantes.¹⁰

Logo, após exame aprofundado dos autos, não há dúvida de que a **desativação** do Elevado Presidente João Goulart vem sendo **pensada e discutida institucionalmente** no âmbito do Município desde 1976, tendo sido realizados, desde 2010, pela Companhia de Engenharia de Tráfego, estudos de impacto no tráfego urbano, sendo editados pela municipalidade, em 2014 e 2018, marcos legislativos importantes determinando sua desativação gradual – já levada a cabo pela prefeitura a partir de março de 2018, quando passou a ocorrer o fechamento do viaduto aos sábados e feriados, além dos domingos, e em maio de 2018, quando foi limitado seu horário de funcionamento em dias úteis.

Assim, os documentos revelaram, contrariamente ao afirmado pela Procuradoria-Geral de Justiça na inicial da ação, que a lei em questão decorreu de amplo planejamento técnico, não se podendo afirmar, portanto, em potencial ofensa ao quanto disposto nos artigos 180 e 181 da Constituição do Estado.

¹⁰ Cf. fls. 1224/1230 e material disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-parque-minhocao/> - visita em 8 de março de 2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9. Acresça-se, no tocante à **participação popular** exigida pelo artigo 180, II, que os documentos referentes ao processo legislativo que culminou na edição da norma, juntados também pela Câmara Municipal, **confirmaram a realização de audiências públicas** na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa em **09 de setembro de 2014** e **22 de outubro de 2017** (cf. transcrições de fls. 873/895 e 896/929).

Observa-se que a ação ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça na hipótese decorre de representação do então Vereador *Caio Miranda Carneiro* (cf. fls. 33 dos autos principais), autor de projeto de lei contraposto¹¹, que prevê a **demolição** do viaduto debatido.

Essa questão, entretanto, já foi discutida nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal quando da aprovação da lei objurgada, bem como nos debates legislativos que se seguiram, sendo a possibilidade de demolição do viário, reitera-se, aprovada e **posteriormente vetada pelo Chefe do Executivo**,

¹¹ Projeto de Lei 98/2018 – “Dispõe sobre o desmonte do Elevado João Goulart 'Minhocão'.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

quando submetida a norma à sua sanção¹² – veto esse não derrubado pelo Poder Legislativo.

Dessa forma, por se tratar de questão **longamente planejada** pelo Poder Público e **debatida a contento (segundo jurisprudência deste Órgão¹³) com a sociedade civil**, não há base para o reconhecimento da inconstitucionalidade por ausência de “planos técnicos” ou de “estudos prévios”.

Com todo respeito à posição do E. Desembargador Relator, reputo que qualquer exigência **adicional** de realização de “estudos prévios”, a ser eventualmente estabelecida por este Órgão

¹² Cf. razões de veto da norma: “Acolhendo o texto aprovado em virtude do seu evidente interesse público, vejo-me, no entanto, compelido a vetá-lo parcialmente, atingindo o inciso III do “caput” do artigo 2º, a alínea “c” do inciso II do “caput” do artigo 4º, os §§ 1º e 2º do artigo 5º, o artigo 6º e o artigo 8º, na conformidade das razões apresentadas pelas Secretarias Municipais de Mobilidade e Transportes - SMT, de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e da Fazenda – SF” Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=projeto&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Eshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=10&indexSearch=%5EnPi%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2014&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Eshort%5EyDATABASE>> Acesso em 02 de março de 2021.

¹³ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2208700-20.2018.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019; TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146772-68.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Especial, **não terá amparo em mandamento constitucional**, excederá os limites do controle de constitucionalidade e acabará por usurpar função constitucionalmente reservada aos demais Poderes, em evidente afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Consoante também já registrado em meu voto no julgamento do Agravo Interno, é inadmissível que se substitua um juízo **político** coletivo, longamente debatido e construído, por uma escolha do Poder Judiciário, em relação a questão que, conquanto evidentemente complexa, encontra-se já madura no debate político do município, aqui compreendidos sociedade e Poder Público.

E este colegiado já assentou reiteradamente que é inadmissível a substituição do subjetivismo dos representantes eleitos pelo povo pelo subjetivismo do Poder Judiciário, nos seguintes termos do voto do E. Desembargador Luiz Ambra: "(...) em se tratando de ato político, com base no discricionarismo da pública administração, a rigor não admitiria contrasteamento pelo Judiciário. Sob pena de ser substituído o subjetivismo de um órgão pelo do outro. Do órgão próprio (Executivo, com o placet da Câmara Municipal)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pelo impróprio (Judiciário) que, com as razões de oportunidade e conveniência que lhe digam respeito – do mérito da atuação administrativa, em última análise -, nada tem a ver. O discricionarismo do poder próprio, em tema de tal ordem, não pode ser afastado pelo Judiciário, as razões de oportunidade e conveniência da Comuna têm que ser respeitadas. Nesse sentido, de longa data, Hely Lopes Meirelles, já na 4ª edição (1976), em lição sempre atual de seu Direito Administrativo Brasileiro. Isto é (pg. 666): 'Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legitimidade, para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permitir ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais de direito'. Segue-se que (ob. cit.,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pg. 669), por maiores razões isso se aplicando para os provimentos de caráter político, por maior razão não devem ser examinados a não ser sob o aspecto da legalidade. Ou, de acordo com Castro Nunes ali citado (Teoria e Prática do Poder Judiciário), 'os Tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação de suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu aspecto constitucional ou legal'. Disso decorre que (ob. cit., pg. 671) 'O processo legislativo, tendo atualmente contorno constitucional de observância obrigatória em todas as Câmaras e normas regimentais próprias de cada Corporação, tornou-se passível de controle judicial para resguardo da legalidade de sua tramitação e legitimidade da elaboração da lei. Claro está que o Judiciário não pode adentrar o mérito das deliberações da Mesa, das Comissões ou do Plenário, nem deve perquirir as opções políticas que conduziram à aprovação ou rejeição dos projetos, proposições ou vetos, mas pode e deve – quando se argui lesão de direito individual – verificar se o processo legislativo foi atendido



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*em sua plenitude, inclusive na tramitação regimental. Deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo para que outra se produza em forma legal'. Em resumo (pg. 672): 'Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. **O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento**'¹⁴.*

10. Ante o exposto, por este voto, julga-se parcialmente procedente o pedido, tão-somente para que se declare a inconstitucionalidade da expressão “*mediante conselho gestor*”, constante do *caput* do artigo 5º da Lei nº 16.833, de 7 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo.

¹⁴ ADIN nº 2003606-17.2014.8.26.0000 (Suzano), grifado. Nesse sentido, ver também: Agravos Regimentais nºs 2004618-66.2014.8.26.0000/50001 (São Sebastião); 2013380-71.2014.8.26.0000/50000 (Salto); e 2006115-18.2014.8.26.0000/50001 (Araras).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Márcio Bartoli



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	33	Acórdãos Eletrônicos	JAMES ALBERTO SIANO	156FAE9C
34	70	Declarações de Votos	MARCIO ORLANDO BARTOLI	1574B0B4

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2129887-42.2019.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.

57

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 08.09.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 4 6 - 1

16/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.144-8 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADO : CARLOS DO AMARAL TERRES E OUTRO
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADO : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração.

2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil.

3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988.

4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento.

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos,



STF 102.992

ADI 1.144 / RS

Supremo Tribunal Federal

58

julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos
do voto do Relator.
Brasília, 16 de agosto de 2006.

 EROS GRAU

-

RELATOR

*Supremo Tribunal Federal***59****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.144-8 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR : MIN. EROS GRAU
 REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 ADVOGADO : CARLOS DO AMARAL TERRES E OUTRO
 REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
 GRANDE DO SUL
 ADVOGADO : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade da lei estadual n. 10.238/94:

"Art. 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Iluminação Pública, destinado aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul que se utilizam do fornecimento de energia elétrica para a iluminação pública, cujos recursos terão por finalidade:

I - apoiar aos municípios, inclusive aos que vierem a ser constituídos em processo regular de emancipação, permitindo o pagamento das contas do serviço de iluminação pública à empresa estatal fornecedora, no tempo certo e no valor especificado nos documentos de cobrança;

II - propiciar aos municípios condições de pagamento de eventuais dívidas pretéritas, decorrentes do serviço em questão;

III - manter condições favoráveis ao cumprimento das obrigações tributárias dos intervenientes no Programa de que trata esta lei.

§ 1º - O disposto neste artigo aplica-se aos municípios que se enquadrarem nas condições de protocolo de intenções específico, firmado pelo município e pela FAMURS, de um lado, e pela Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, representando o Governo do Estado, e pela Companhia Estadual de Energia Elétrica, de outro.

§ 2º - Os protocolos individuais de que trata o parágrafo anterior terão suas condições detalhadas e individualizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos nesta lei e em resolução do Conselho de Administração referido no artigo 3º desta lei.



STF 102.002

ADI 1.144 / RS

*Supremo Tribunal Federal***60**

Art. 2º - O Programa Estadual de Iluminação Pública será constituído por dotações orçamentárias próprias, consignadas no Orçamento Geral do Estado, bem como por contribuições individualizadas por parte dos municípios, na forma em que estabelecer o respectivo protocolo individual. As dotações não poderão ser menores do que o previsto pela fornecedora estatal dos serviços de iluminação pública, como o valor global dos referidos consumos para os municípios conveniados.

Parágrafo único - O valor total da contribuição de todos os municípios ao Programa, não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor total global, referente às contas de consumo de iluminação pública de todos os municípios conveniados, devendo o Governo do Estado contribuir com, no mínimo, 90% (noventa por cento) deste valor.

Art. 3º - O Programa Estadual de Iluminação Pública será administrado por um Conselho de Administração, constituído pelo Secretário de Estado de Energia, Minas e Comunicações, pelo Secretário de Estado da Fazenda, pelo Diretor-Presidente da Companhia Estadual de Energia Elétrica e pelo Presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FAMURS.

§ 1º - A forma de deliberação, o controle e a aplicação dos recursos, bem como a gestão e a organização do Programa de que trata esta lei serão regulados pelo Conselho de Administração, em proposta a ser aprovada pelo Governador do Estado, mediante decreto.

§ 2º - O Conselho de Administração será presidido pelo Secretário de Estado de Energia, Minas e Comunicações.

§ 3º - Aos membros titulares do Conselho serão indicados suplentes, para os casos de ausência ou impedimento.

Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, a qualquer tempo, no Orçamento Anual do Estado, créditos adicionais até o montante de CR\$ 12.000.000.000,00 (doze bilhões de cruzeiros reais), para atender as despesas decorrentes desta lei.

Art. 5º - O Poder Executivo encaminhará à Assembléia Legislativa relatório detalhado das aplicações do Programa no mês subsequente ao da liberação dos recursos, no qual constará a relação dos municípios beneficiados e a respectiva contrapartida.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário."

2. O requerente sustenta que o texto normativo hostilizado "é integralmente inconstitucional, eis que a matéria proposta é ato típico de administração". Aduz haver afronta ao disposto no artigo

ADI 1.144 / RS *Supremo Tribunal Federal*

61

61, § 1º, inciso II, alínea "e", já que a lei atacada cria novos órgãos administrativos, implica em aumento de despesa e vulnera a harmonia entre os poderes.

3. A Assembléia Legislativa informa que a Companhia Estadual de Energia Elétrica presta serviços a todos os municípios daquele Estado-membro, porém não se ressarce do consumo praticado pela maioria deles. Afirma que o texto atacado objetiva equacionar esse "impasse" [fls. 22/24].

4. A medida cautelar foi concedida em 23 de fevereiro de 1995 [fls. 34/55].

5. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, ressaltando que houve usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo [fls. 61/68].

6. O Procurador-Geral da República opina procedência do pleito, destacando que "não há [...] razão para se modificar o entendimento esposado [...] quando do julgamento da medida cautelar" [fls. 70/75].

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros [RISTF, artigo 172].



62

Supremo Tribunal Federal

16/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.144-8 RIO GRANDE DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94, do Estado do Rio Grande do Sul, que institui o programa estadual de iluminação pública "destinado aos municípios".

2. A alteração imposta à alínea "e" do inciso II do § 2º do artigo 61 da CB/88 pela EC 32/01 não tem o condão de afetar, prejudicando-o, o pedido formulado nestes autos. Não introduziu modificação substancial no texto dessa alínea.

3. A medida cautelar foi concedida sob o argumento de vício de iniciativa, visto que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar e o texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, além de acarretar ônus para o Estado-membro.

4. A inconstitucionalidade é evidente.

5. A lei atacada, além de instituir o Programa Estadual de Iluminação Pública, cria um Conselho de Administração --- artigo 3º --- composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, o que afronta o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e"¹ da

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II - disponham sobre:



STF - 02 002

63

ADI 1.144 / RS *Supremo Tribunal Federal*

Constituição do Brasil, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que crie órgãos da Administração Pública.

6. O artigo 2º da lei impugnada estabelece que o Programa Estadual de Iluminação Pública será constituído por dotações orçamentárias próprias, nunca inferiores ao quanto previsto pela fornecedora estatal dos serviços de iluminação pública como o valor global dos consumos para os Municípios conveniados. Colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. O preceito determina que os orçamentos anuais sejam estabelecidos por lei de iniciativa do Poder Executivo. Ora, o artigo 2º da lei estadual questionada, de aplicação mecânica e automática, cerceia a iniciativa para elaboração da lei orçamentária [nesse sentido: ADI n. 1.689, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ de 02/05/2003].

7. Observo, por fim, que da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada decorre seu esvaziamento, o que impõe a declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos por arrastamento.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta e declaro inconstitucional a Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.



.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Supremo Tribunal Federal

64

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.144-8

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: CARLOS DO AMARAL TERRES E OUTRO

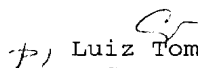
REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Plenário, 16.08.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

 Luiz Tomimatsu
Secretário

STF 102 0602

**AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****Superintendência Jurídica**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-900

Telefone: (11) 3113-9819

PROCESSO 6010.2022/0000715-7**Encaminhamento SP-REGULA/SJUR Nº 076738861**

São Paulo, 06 de janeiro de 2023.

À SP-REGULA/PRE**SENHOR DIRETOR-PRESIDENTE,**

Trata-se de pedido de informações da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo sobre o Projeto de Lei nº 543/2019 que “dispõe sobre a criação do conselho gestor das estações de transbordo de resíduos sólidos domiciliares da Cidade de São Paulo”.

Nota-se que o autor da proposta foi o Vereador Aurélio Nomura, sendo a iniciativa deste projeto de lei pertencente ao Poder Legislativo, portanto.

Tendo em vista o pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento, a PREF/CASA CIVIL/ATL III (doc. 060985385) remeteu os autos para exame e manifestação conclusiva desta Agência.

Considerando o tema, a Gerência de Saneamento Ambiental se manifestou tecnicamente por meio do doc. 063856260. Da mesma forma, segue informação da Superintendência de Regulação em doc. 063992148.

Assim sendo, retornamos o presente para prosseguimento, deixando de nos manifestar sobre eventuais aspectos jurídicos nesta análise inicial, dada a atribuição à Câmara Municipal para esta finalidade.

Desta feita, remetemos os autos com as informações técnicas apresentadas para ciência de Vossa Senhoria e posterior envio à Casa Civil.

Com os cumprimentos de estilo,



Priscila Silva Daloia
Superintendente Jurídica
Em 06/01/2023, às 17:22.



Carolina Barbosa Rios
Assessor(a) II
Em 09/01/2023, às 10:39.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **076738861** e o código CRC **23D33D69**.



AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Superintendência Jurídica

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-900

Telefone: (11) 3113-9819

PROCESSO 6010.2022/0000715-7

Encaminhamento SP-REGULA/SJUR Nº 076766688

São Paulo, 06 de janeiro de 2023.

À PREF/CASA CIVIL/ATL III

Sr. (a) Assessor (a),

Com ciência desta Agência e nos termos das informações prestadas pela Gerência competente e Superintendência Jurídica/SJUR, retornamos o presente para prosseguimento.

Com os cordiais cumprimentos.



João Manoel da Costa Neto

Diretor-Presidente

Em 30/05/2023, às 14:55.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **076766688** e o código CRC **AE73A2C2**.



AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Gerência de Saneamento

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-000

Telefone: (11) 3113-9819

INTERESSADO: Vereador – AURÉLIO NOMURA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI 543/2019/DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DAS ESTAÇÕES DE TRANSBORDOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES DA CIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo, 27 de abril de 2022

Gerência de Saneamento

Sr. Diretor

Conforme Vsa. solicitação, estamos relatando algumas questões sobre o assunto em pauta.

1-) Estações de Transbordo

De forma a garantir a eficiência e a compatibilidade das atividades com as demandas da coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares do Agrupamentos Sudeste(ECOURBIS) e Noroeste (LOGA), na cidade de São Paulo e com a legislação e posturas dos órgãos ambientais competentes, o Poder Público Municipal, previu readequações de” Marcos Contratuais “ com vistas a melhorias de todos os Transbordos existentes, após o Contrato de Concessão firmado em 13 de outubro de 2004.

2-) Conselho Gestor de Estações de Transbordos em São Paulo

Visando a criação de um novo conselho gestor das Estações de Transbordos de Resíduos Sólidos Domiciliares, na cidade de São Paulo, informamos que durante todos os anos do Contrato de Concessão, a Prefeitura do Município de São Paulo, através dos seus já extintos: “Departamentos: “Limpurb”(Departamento de Limpeza Urbana) ,”Autarquia Amlurb”(Autoridade Municipal de Limpeza Urbana), e a atual “ (Agencia Reguladora) ” – “sp Regula”, gerencia e fiscaliza essas Unidades através de **Resolução 19/AMLURB/2014**, portaria 015/Limpurb/2008 e atualiza os procedimentos para avaliação do Índice de Qualidade Global – IQG dos Serviços de Coleta,

Tratamento e Destinação Final dos resíduos Sólidos Domiciliares (RSD) e dos Resíduos de Serviços de Saúde (RSS).

O (IQG), objetiva aferir de modo contínuo a prestação dos serviços divisíveis de limpeza urbana executados pelas Concessionárias, e é o resultado ponderado de três índices:

I – Coleta.

II - Tratamento e destinação final .

III - Índice Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

Através de vários anos até a presente data, a fiscalização dessas unidades, sempre foi fiscalizada por profissionais especialistas nas áreas de Transbordos. Engºs, Arqtºs, Geólogos, compondo um grande quadro de profissionais, gerando com isso o compromisso de fiscalizar atentamente todas as irregularidades verificadas nas Estações de Transbordos.

3-) Competência do Conselho Gestor da Estação de Transbordo de Resíduos Domiciliares.

Como já citado acima, os acompanhamentos, fiscalizações e diversas medidas visando as condições de operacionalidades, nos critérios de logística das operações diárias, sempre foram realizadas por profissionais especialistas nesses assuntos, para os 03 Transbordos Existente na cidade de São Paulo.

Estação de Transferência de Ponte Pequena.

TRANSBORDO PONTE PEQUENA

Pequeno Histórico – Complexo Incinerador(desativado) e Transbordo Ponte Pequena

A história do Transbordo Ponte Pequena, remonta à colonização e à criação das capitanias hereditárias, pois pertencia originalmente ao colonizador português “Martim Afonso de Souza”, que recebeu as capitanias de São Vicente e Rio de Janeiro, por volta de 1530.

Com o início das operações do incinerador de Ponte Pequena, em 1959, o local passou a servir de destinação para o lixo produzido pela cidade e, nos anos setenta(70), também já operava como Transbordo. Com a desativação do incinerador, em 1997, o local permaneceu apenas como unidade de transbordo.

Datas significativas

1959 – Início das atividades do Incinerador Ponte Pequena, a princípio ,para tratamento dos resíduos domiciliares da cidade de São Paulo, e posteriormente, para tratamento dos resíduos hospitalares.

Década de 70 – Esse complexo, funcionava com o incinerador e transbordo, finalizando as atividades do incinerador em dezembro de 1997, só ficando o transbordo como operação diária.

2004 – Ano da concessão / Encerram-se os contratos normais das empresas que prestavam serviços na unidade e assume em : 13 de outubro de 2004 : a empresa Loga, passando ser a responsável pela unidade, através do Contrato nº 027/SSO/04.

2010 – Início dos trâmites para a modernização da unidade.

2012 – Início da modernização da unidade.

05 de março de 2012 : início da operação do novo transbordo.

Início e inauguração pelo prefeito : 11 de junho de 2012

Algumas situações e questões básicas, enfrentadas por nós, que se desdobraram durante o período de implantação da nova Unidade de Transbordo.

1-) O Ministério Público do Estado de São Paulo, anulou os “ Alvarás de aprovação da nova construção, através do processo administrativo nº 6021.2021/0049524-9, a aprovação da nova obra e o alvará emitido pela CETESB. Esses alvarás foram emitidos pela PMSP, para obter o licenciamento da nova obra.

2-) Uma das obrigações da concessionária “LOGA”, que está claro no contrato de concessão, é a implantação de novo transbordo através do seu “Contrato de Concessão de 10 de outubro de 2004 / nº 027/SSO/04” e todos os equipamentos de instalações necessários para o perfeito funcionamento do novo transbordo.

3-) Após o final do contrato toda a unidade e equipamentos deverão ser entregues para a PMSP.

4-) A concessionária, baseou-se no contrato de concessão, como já foi dito, estabelecido por ela e a PMSP, para que fossem solicitadas as devidas licenças: (licença prévia, licença de Instalação, operacionais de implantação e todos os demais alvarás, que foram emitidos pela Companhia Cetesb.

5-) O Ministério Público, pede no momento que, a concessionária “Loga”, paralise imediatamente as atividades de reforma e que também tenha ciência de que : todas as licenças ambientais foram anuladas.

6-) A concessionária “Loga”, no momento está proibida de continuar as suas atividades de construção, isto é, a implantação do novo transbordo.

**A IMPORTÂNCIA PARA A CIDADE DE SÃO PAULO A
IMPLANTAÇÃO DO NOVO EQUIPAMENTO .**

A-) Comprovaremos através do tempo decorrido entre o implante da nova unidade e seu funcionamento diário, a grande importância desse “ novo equipamento” para a gestão de resíduos sólidos no Agrupamento Noroeste da cidade de São Paulo.

B-) A localização da área é bem adequada (33.680 m²), e quanto a logística futura, o novo transbordo Anhanguera, reduzirá diariamente em torno de 300 viagens de caminhões, (hoje realizada no Transbordo Ponte Pequena), compactadores ,que fazem a coleta diariamente entre os bairros e o aterro sanitário.

C-) Para se dar um exemplo de carga entre os caminhões compactadores e carretas de grande porte, temos o seguinte parâmetro : em média 03 caminhões compactadores de 8 toneladas , carregam uma carreta de 25 toneladas . Portanto cada carreta, substitui 03 compactadores.

D-) Se não tivermos a instalação desse novo equipamento, a Concessionária, terá a necessidade de aumentar a sua frota coletora de caminhões compactadores, gerando um grande aumento no fluxo de tráfego da cidade.

E-) Com a instalação desse novo equipamento, teremos redução do tempo de deslocamento até o local da destinação final que é o aterro sanitário.

F-) Com a implantação do novo equipamento, teremos cerca de 27 distritos, alcançando 2.500.000 habitantes, dos bairros Perus, Pirituba / Jaraguá, Freguesia do Ó / Brasilândia, Lapa, Butantã e Pinheiros.

**QUANTO AOS IMPACTOS AMBIENTAIS PARA MINIMIZAÇÃO DE
FUTUROS PROBLEMAS QUANTO A POPULAÇÃO LINDEIRA A ÁREA DE
IMPLANTAÇÃO DA NOVA UNIDADE**

G-) Será realizado o plantio na área a ser implantada, com a indicação de órgãos ambientais (supressão de vegetação/alteração da paisagem ambiental)

H-) A concessionária se prontificou realizar o monitoramento minimizando o equilíbrio da fauna (pássaros, aves de répteis de uma forma geral).

I-) Todo implante da obra, será realizado no período diurno, com constantes monitoramentos de ruídos, atendendo assim os órgãos responsáveis.

J-) A operação total de carga e descarga, será realizada com pressão negativa, com sistemas de exaustores, impedindo assim a saída do ar interno, com o controle total de odores.

L-) Durante a realização das obras necessárias para o implante da nova unidade, será realizada a total limpeza da área, com o controle de insetos /pragas, garantindo a população limdeira a nova unidade, um controle de vetores.

Estação de Transferência de Santo Amaro

TRANSBORDO SANTO AMARO

Especificamente essa unidade, Transbordo Santo Amaro, no início de Abril de 2008, passou por uma reforma \ modernização em toda as suas dependências , após a mesma, ser submetida a um vendaval com muita chuva , inundação torrencial que caíram nas imediações da unidade.

Foram realizadas algumas obras tais como : a construção de nova cobertura do fosso de recepção, novo local do enlonador, nova balança, recapeamento asfáltico de toda a unidade, nova concretagem dos pátios de recepção superior.

O Departamento de Limpeza Urbana / Limpurb, na época ficou ciente das exigências feitas pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA, quanto ao sistema de monitoramento nessa unidade, foi solicitado na época a concessionária, a obrigação e executar por sua conta, obras da construção de monitoramento especificadas no contrato de Concessão , e na forma dos prazos pré-estabelecidos do mesmo, a fim de executar as obras de monitoramento da unidade, dentro dos estudos previstos.

A modernização da unidade ocorreu simultaneamente à operação do transbordo, com garantia de não interrupções durante toda a modernização.

TCA - 2007

Com bases no TCA 2007, foi previsto no anexo IB no capítulo de “Implantação e Operação das Estações de Transbordos de resíduos sólidos – Agrupamento Sudeste, (item 2-) Estação de Transbordo Santo Amaro, o que se segue:

ÍTEM 2 - Estação de Transbordo Santo Amaro:

Reformar, ampliar com operação e manutenção simultânea, até o final do 48º mês a Estação de Transbordo Santo Amaro, que deverá ser operada até o final da concessão.

“A obrigação de fechamento e pressão negativa refere-se às novas estações de Transbordo.”

A concessionária Ecourbis, informou na época, que cumpriu o estabelecido no Anexo I.B do contrato de concessão, modificado pelo TCA 2007.

Esclareceu que: após longa tramitação, a CETESB, emitiu a Licença de Operação N° 33003662, em 03 de fevereiro de 2009, onde foi deferida a opção **pela “não execução de acústico e de emissões atmosféricas”**.

Desde o início das atividades dessa unidade(1995), a demanda de chorume captada pelo fosso de recepção era realizada com a retirada de caminhões pipa cujo o tratamento era realizado na estação de tratamento SABESP PIQUERÍ. Após a reforma das caixas de captação o chorume é canalizado para a rede de esgoto coletora da SABESP / Miguel Yunes, desde 2009.

CONDIÇÕES DA CONCESSÃO

CONTRATO N° 026SSO/04

ESTAÇÃO DE TRANSBORDO SANTO AMARO

AGRUPAMENTO SUDESTE – ANEXO I B – ESTAÇÕES DE TRANSBORDO

Estação de Transferência de VERGUEIRO (em reforma)

TRANSBORDO VERGUEIRO

A unidade de Transbordo Vergueiro é administrada e operada pela **Concessionária ECOURBIS**, conforme contrato **026/SSO – 04**.

Resumo das operações diárias:

Opera somente com resíduos domiciliares, recebendo os resíduos domiciliares da cidade de São Paulo, da região sudeste (cerca de 2000 à 2500 ton/dia) , conforme a demanda diária de operação, de acordo com o contrato citado acima .

Os resíduos domiciliares são recolhidos pelos caminhões coletores, devidamente autorizados e cadastrados na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB /sp – REGULA.

Os caminhões, são pesados nas balanças do Transbordo (balança de 30 toneladas/pátio superior e 60 toneladas/pátio inferior) e registrados.

A primeira etapa da operação efetua-se descarregando no fosso de recepção.

O carregamento das carretas,é feito através de pólopo de carga (garra) e a operação é realizada por funcionário da Concessionária (ponte rolante) .

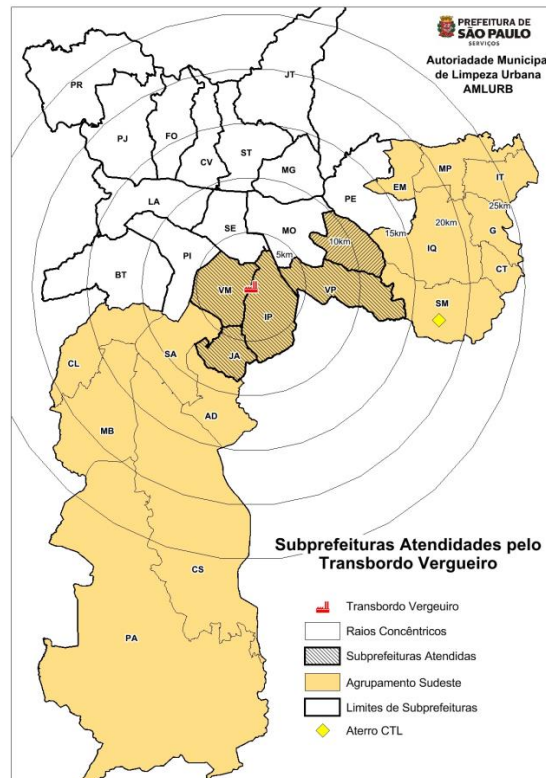
Após o carregamento das mesmas , estas são devidamente cobertas , enlonadas e logo após o enlonamento, o semi-reboque é pesado uma única vez na saída da unidade para que possa seguir para o Aterro Sanitário.

A IMPORTÂNCIA DO EQUIPAMENTO PÚBLICO.

É comprovada importância do equipamento para a gestão eficaz de resíduos sólidos no Agrupamento Sudeste da cidade de São Paulo.

A localização do atual Transbordo Vergueiro, é bem importante, quando à logística de coleta e transporte dos resíduos domésticos, em atendimento à população das Subprefeituras de : Jabaquara,Vila Mariana,Ipiranga e parte de Vila Prudente, beneficiando mais de 1.200.000 domicílios.

TRANSBORDO VERGUEIRO – SUB PREFEITURAS ATENDIDAS



AS FUTURAS MELHORAS E REQUALIFICAÇÕES URBANAS.

Já foi concretizada pela Concessionária Ecourbis, procedimentos de licenciamentos ambientais, da reforma do Transbordo Vergueiro junto à Companhia CETESB e P.M.S.P..

A proposta de reforma do Transbordo Vergueiro enseja aspectos claros de melhoria e requalificação urbana por meio da modernização do próprio equipamento e de seu entorno, principalmente as descontaminações dos solos e águas subterrâneas nas áreas próximas à Rua Maestro João Batista Julião, Rua Breno Ferraz do Amaral - Bairro do Ipiranga.

REVITALIZAÇÃO DO INCINERADOR DESATIVADO

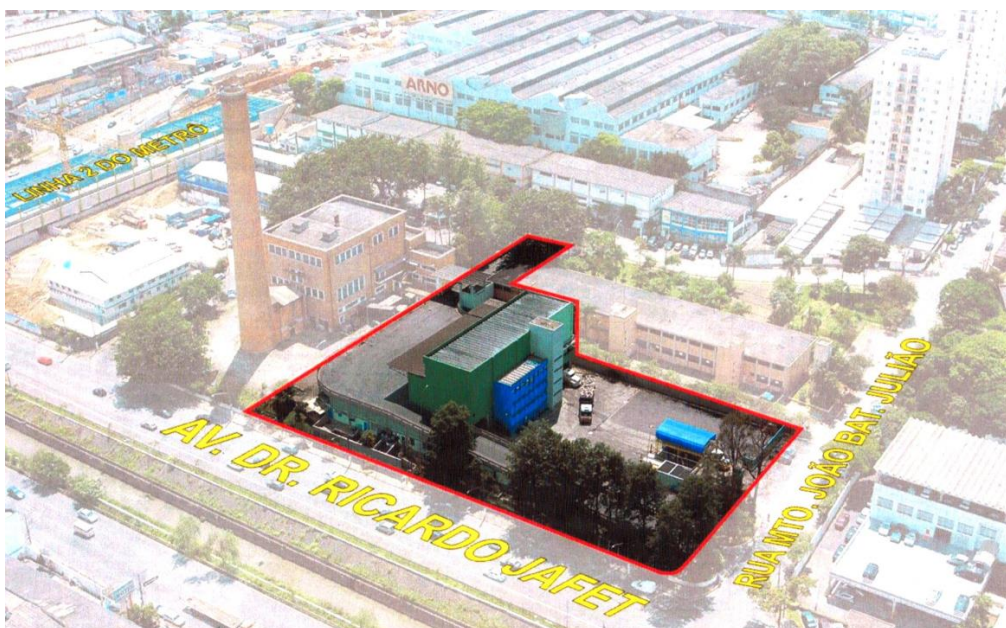
A proposta de reforma do Transbordo Vergueiro, pela concessionária incorpora revitalização do Incinerador desativo desde fevereiro de 2002, o que corrobora com os aspectos de melhoria e requalificação urbana mencionados acima, transformando num polo cultural para a cidade.

A proposta de reforma do Transbordo Vergueiro também evita a impactação de nova área, pela realização da atividades consideradas poluidoras.

COMPLEXO VERGUEIRO

ANTIGO / TRANSBORDO VERGUEIRO E COMPLEXO INCINERADO DESATIVADO

ANTIGA VISTA PANORÂMICA



A SITUAÇÃO ATUAL DESSE COMPLEXO

A Concessionária realiza a operação e destinação final dos resíduos do referido transbordo municipal, **que da estação, dista cerca de 20 (vinte) quilômetros \ ida**, e cerca de **22 (vinte e dois) quilômetros \ volta**, perfazendo um total de **42 quilômetros ida e volta**, atendendo as seguintes regiões na cidade de São Paulo : Vila Mariana,Ipiranga,Vila Prudente, (Vila Aricanduva e Vila Formosa),Jabaquara , numa população estimada em

torno de **1.200.000** de habitantes na cidade de São Paulo.

Além de contar com o Aterro e Transbordo a mesma conta com duas unidades Operacionais, para suporte\atendimento da Coleta de Resíduos:

Unidade Sul \ sede da Concessionária e Unidade Leste.

ATENDE AS SEGUINTE SUBPREFEITURAS

Aricanduva\Formosa,Ipiranga,Jabaquara,Vila Mariana,Vila Prudente, perfazendo uma média de **42.000,00** ton/mês.

Foi proposto pela concessionária Ecourbis a substituição do “marco contratual” - “**Nova Estação de Transbordo**” por “**Modernização e Adaptação do Atual Transbordo Vergueiro**” e seu entorno.

Tal proposta foi justificada pela concessionária, mediante aos estudos realizados em pesquisa de áreas novas, onde conclui-se que “**não se encontrou áreas novas**” disponíveis e adequadas, dentro de todas as características solicitadas, que atendam a legislação de uso e ocupação do solo, para implantação de nova Estação de Transbordo.

A modernização da Estação de Transbordo Vergueiro, que inicialmente seria revertida para a Prefeitura, terá a sua reversão\devolução, quando iniciar-se a obra da **nova estação**. A concessionária incluiu dessa reforma, a reforma da área do **Incinerador Vergueiro**(desativado em fev/2002).

A concessionária iniciou todos os trabalhos para obtenção das licenças ambientais e municipais para possibilitar a execução da reforma, pois como já dissemos, a localização desse **equipamento público** quanto ao aspecto logístico na sua rotina diuturnamente no sistema de coleta e destinação final, **é bem adequada**, visto que : proporciona rapidez em seus serviços de coleta, redução do tempo ocioso do serviço de coleta, possibilidade de término de serviço mais cedo(isto é o lixo permanece com um período mais curto na via pública). Possibilidade de maior flexibilidade na programação de coleta (por exemplo: utilização de veículo de menor capacidade com sua facilidade de manobra e sem o compromisso de transporte do lixo que é mais oneroso quando se usam estes veículos).Os veículos coletores são utilizados, exclusivamente para a coleta, fazendo que se tenha uma maior agilidade em seu aproveitamento, proporcionando através da **Estação de Transferência** um potencial de maior de carga na qual são destinadas os conjuntos transportadores (cavalo mecânico + carreta), proporcionando aspectos positivos para os períodos de coleta da população e para o transporte da coleta,o que torna-se **inviável o fechamento desse equipamento Municipal**.

O INÍCIO DAS OBRAS DE REFORMA DESSA UNIDADE



A Agencia Reguladora – sp REGULA, através do seu quadro de profissionais vem acompanhando essa grande obra de reforma, desde o início de suas atividades, informamos que desde outubro de 2021, estamos acompanhando a evolução das obras que estão sempre realizadas no canteiro de obras.

Cronologicamente informaremos todas datas de relatórios fotográficos dessa obra(apontamentos internos da sp – REGULA), para eventual observação e pesquisa da fiscalização realizada.

1º relatório fotográfico – 13/10/2021

2º relatório fotográfico – 25/10/2021

3º relatório fotográfico – 17/11/2021

4º relatório fotográfico – 06/01/2022

5º relatório fotográfico – 27/01/2022

6º relatório fotográfico – 14/03/2022

Estação de Transferência Anhanguera

TRANSBORDO ANHANGUERA

CONDIÇÕES DA CONCESSÃO

CONTRATO Nº 027SSO/04

ESTAÇÃO DE TRANSBORDO ANHANGUERA

AGRUPAMENTO SUDESTE – ANEXO I B – ESTAÇÕES DE TRANSBORDO

Região Noroeste da cidade de São Paulo

Licença de Instalação nº 29003412 – CETEB, em 20 de agosto de 2018

Aterro em que será depositado – CAIEIRAS (que também é administrado pela Concessionária Loga).

Capacidade de descarga : poderá chegar à 3.500,00 ton/dia

Fluxo de Carretas :Superior à 400 carretas/dia

Tipo de Zona : ZPI – Zona predominantemente industrial

Licenciamento da Obra : Processo : nº 088/2013/CETESB

Localização do processo administrativo : Agencia Ambiental de Pinheiros

Processo na Prefeitura : nº 2013- 0083.353-6

Localização do Processo : SEL/SEGUR-1



Algumas situações e questões básicas, enfrentadas por nós, que se desdobraram durante o período de implantação da nova Unidade de Transbordo.

1-) O Ministério Público do Estado de São Paulo, anulou os “ Alvarás de aprovação da nova construção, através do processo administrativo nº 6021.2021/0049524-9, a aprovação da nova obra e o alvará emitido pela CETESB. Esses alvarás foram emitidos pela PMSP, para obter o licenciamento da nova obra.

2-) Uma das obrigações da concessionária “LOGA”, que está claro no contrato de concessão, é a implantação de novo transbordo através do seu “Contrato de Concessão de 10 de outubro de 2004 / nº 027/SSO/04” e todos os equipamentos de instalações necessários para o perfeito funcionamento do novo transbordo.

3-) Após o final do contrato toda a unidade e equipamentos deverão ser entregues para a PMSP.

4-) A concessionária, baseou-se no contrato de concessão, como já foi dito, estabelecido por ela e a PMSP, para que fossem solicitadas as devidas licenças: (licença prévia, licença de Instalação, operacionais de implantação e todos os demais alvarás, que foram emitidos pela Companhia Cetesb.

5-) O Ministério Público, solicitou momentaneamente que, a concessionária "Loga", paralise imediatamente as atividades de reforma e que também tenha ciência de que : todas as licenças ambientais foram anuladas.

6-) A concessionária "Loga", no momento está proibida de continuar as suas atividades de construção, isto é, a implantação do novo transbordo.

A IMPORTÂNCIA PARA A CIDADE DE SÃO PAULO A IMPLANTAÇÃO DO NOVO EQUIPAMENTO .

A-) Comprovaremos através do tempo decorrido entre o implante da nova unidade e seu funcionamento diário, a grande importância desse " novo equipamento" para a gestão de resíduos sólidos no Agrupamento Noroeste da cidade de São Paulo.

B-) A localização da área é bem adequada (33.680 m²), e quanto a logística futura, o novo transbordo Anhanguera, reduzirá diariamente em torno de 300 viagens de caminhões, (hoje realizada no Transbordo Ponte Pequena), compactadores ,que fazem a coleta diariamente entre os bairros e o aterro sanitário.

C-) Para se dar um exemplo de carga entre os caminhões compactadores e carretas de grande porte, temos o seguinte parâmetro : em média 03 caminhões compactadores de 8 toneladas , carregam uma carreta de 25 toneladas . Portanto cada carreta, substitui 03 compactadores.

D-) Se não tivermos a instalação desse novo equipamento, a Concessionária, terá a necessidade de aumentar a sua frota coletora de caminhões compactadores, gerando um grande aumento no fluxo de tráfego da cidade.

E-) Com a instalação desse novo equipamento, teremos redução do tempo de deslocamento até o local da destinação final que é o aterro sanitário.

F-) Com a implantação do novo equipamento, teremos cerca de 27 distritos, alcançando 2.500.000 habitantes, dos bairros Perus, Pirituba / Jaraguá, Freguesia do Ó / Brasilândia, Lapa, Butantã e Pinheiros.

QUANTO AOS IMPACTOS AMBIENTAIS PARA MINIMIZAÇÃO DE FUTUROS PROBLEMAS QUANTO A POPULAÇÃO LINDEIRA A ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DA NOVA UNIDADE

Será realizado o plantio na área a ser implantada, com a indicação de órgãos ambientais (supressão de vegetação/alteração da paisagem ambiental).

A concessionária se prontificou realizar o monitoramento minimizando o equilíbrio da fauna (pássaros, aves de répteis de uma forma geral)

Todo implante da obra, será realizado no período diurno, com constantes monitoramentos de ruídos, atendendo assim os órgãos responsáveis.

A operação total de carga e descarga, será realizada com pressão negativa, com sistemas de exaustores, impedindo assim a saída do ar interno, com o controle total de odores

Durante a realização das obras necessárias para o implante da nova unidade, será realizada a total limpeza da área, com o controle de insetos /pragas, garantindo a população lindeira a nova unidade, um controle de vetores.

CONCLUSÕES

1-) Antes das reformas dos 03 Transbordos : Ponte Pequena, Vergueiro e Santo Amaro, tínhamos várias reclamações dos moradores em tornos das Estações.

2-) Esses problemas foram resolvidos, com as novas estruturas dos Transbordos como citamos em decorrência da Modernização das Unidades.

3-) A introdução de um canal para a representação da sociedade, concessionária e PMSP, para os diversos assuntos até aqui mencionados, seriam de extrema importância, fato esse, que teríamos um instrumento mediador da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, apesar de que todos os serviços executados pelas mesmas, são fiscalizados semanalmente por os especialistas do corpo de técnicos da sp – REGULA., consequentemente agindo dentro dos parâmetros de instrumentos dos Contratos de Concessão.

É o que tínhamos a relatar.



sp Regula

Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo

Engº Adilson Sirabello

Coordenação Geral de Coleta de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – RSS e Coordenação de Transbordos

Maduro do Chá, 15 - 12º andar - Centro
São Paulo/SP - CEP 01002-020
Fone: (55) 11 3113-9819