



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0535/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Hélio Rodrigues, que autoriza o Poder Executivo a constituir uma sociedade por ações, com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços de água e esgoto sanitários no Município de São Paulo.

Nos termos do projeto, o Poder Executivo fica autorizado a constituir a “Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento – SANASA – São Paulo”, caso o Estado de São Paulo transfira o controle acionário da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP à iniciativa privada.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para seguir em tramitação, na medida em que invade seara privativa do Poder Executivo.

Primeiramente, cumpre reportar as mudanças ocorridas no setor de abastecimento de água e saneamento, após a apresentação do projeto em análise.

Segundo informações da imprensa à época, “Na esfera estadual, o projeto de lei da privatização da Sabesp foi aprovado em dezembro de 2023 e sancionado pelo governador Tarcísio de Freitas”. “O governo paulista é o acionista majoritário da empresa, detendo 50,3% do controle da Sabesp. O projeto prevê a venda da maior parte dessas ações, mantendo o poder de veto em algumas decisões pelo governo” (cf. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-05/camara-de-sp-aprova-lei-que-permite-contratacao-da-sabesp-privatizada>).

Ainda segundo as informações da imprensa, o governo de São Paulo concluiu a privatização da Sabesp (SBSP3) na terça-feira 23 de julho de 2024 (<https://www.infomoney.com.br/onde-investir/por-que-sp-vendeu-sabesp-por-r-67-e-acao-foi-a-r-87-entenda-privatizacao>). “A grande vencedora da oferta foi a empresa do segmento de energia elétrica Equatorial (EQTL3), que abocanhou 15% da companhia. Com outros 17% vendidos ao mercado, os cofres paulistas ficaram com R\$ 14,8 bilhões e 18% da companhia” (idem, Infomoney.com.br).

No âmbito do Município de São Paulo, foi promulgada a Lei nº 18.107, de 2 de maio de 2024, de iniciativa do Poder Executivo (PL 163/24), cujo artigo 4º assim dispõe:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

“Art. 4º O Poder Executivo poderá autorizar a substituição do contrato vigente de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em contrato de concessão, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, desde que demonstrada a vantajosidade da substituição para o Município.

*§ 1º Em caso de substituição de que trata o **caput** deste artigo, fica o Poder Executivo obrigado a garantir a permanência de todas as prerrogativas e vantagens previstas no Termo de Compromisso firmado entre Prefeitura Municipal de São Paulo e Governo do Estado de São Paulo, em 16 de agosto de 2023, na ocasião da assinatura do Termo de Adesão do Município à Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – URAE 1 Sudeste, incluindo aquelas previstas no art. 2º desta Lei.*

*§ 2º Para a avaliação de proposta de substituição de que trata o **caput** deste artigo, o Poder Executivo deve observar os requisitos estabelecidos na Lei Municipal nº 17.731, de 6 de janeiro de 2022.*

§ 3º Caso a substituição inclua alteração de prazo, deverá ser assegurada a correspondente contrapartida financeira à Municipalidade ou alternativamente a majoração do percentual destinado ao FMSAI, observados os termos do art. 2º desta Lei.

§ 4º Em caso de contrapartida financeira, os recursos serão destinados ao FMSAI e reservados unicamente para investimentos, sendo vedado seu uso com custeio.” (grifos acrescentados)

Por sua vez, o referido artigo 14 da Lei Federal nº 14.026, de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, assim prescreve:

“Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência



prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestarem sua decisão.

§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).” (grifos acrescentados)

Nesse contexto, pode-se dizer que a “condição” prevista no projeto para a constituição da SANASA, qual seja, a transferência do controle acionário da SABESP à iniciativa privada, já ocorreu. Sendo assim, o Município já teria a possibilidade, com base na legislação federal e municipal em vigor, de proceder à “*substituição do contrato vigente*” (de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário) por “*contrato de concessão*”.

Também seria possível ao Município optar pela constituição de uma sociedade por ações, com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços de água e esgoto sanitários em seu território. Porém, para esse fim, necessitaria de aprovação prévia da Câmara Municipal, nos termos do artigo 86 da LOM:

“Art. 86 — A criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção das sociedades de economia mista, das empresas públicas, e, no que couber, das autarquias e fundações, bem como a alienação das ações das empresas nas quais o Município tenha participação depende de prévia aprovação, por maioria absoluta, da Câmara Municipal.

Parágrafo único — Depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas neste artigo, assim como a participação de qualquer delas em empresas privadas.” (grifos acrescentados)



Não obstante, a iniciativa para a propositura teria que partir do Executivo, não do Legislativo, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais, visto ser o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, quem tem melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as prioridades e as ações a serem tomadas.

Para poder se desincumbir de tal função, o Poder Executivo deve ser resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município e dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso VI e XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”
(in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

O projeto, ao estabelecer ação concreta, autorizando que o Executivo crie sociedade anônima para cuidar do saneamento básico no Município, interfere na análise de mérito reservada ao Poder Executivo, em relação à conveniência e oportunidade da medida.



Desta forma, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência indevida no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”

(STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello)

Tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto a do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, corroboram o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos:

“Dessa forma, é nítido que **a lei em discussão, a pretexto de regulamentar uma diretriz de política pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgão administrativo** integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, impactando a execução de **serviços públicos de saúde**.

Além disso, a partir da análise do art. 2º, o qual trata de destinação de recursos do Fundo Estadual de Saúde, verifico que **a execução da política pública prevista na norma impugnada efetivamente envolve a possibilidade de aumento de despesa ou, quando menos, a realocação de recursos** originariamente afetados a outras ações ou programas de saúde pública.

A jurisprudência desta CORTE indica como critério para identificar a **invasão indevida de matéria reservada ao chefe do Poder Executivo** a presença de (a) aumento de despesa; ou (b) a modificação das atribuições funcionais de agentes públicos ou órgãos da Administração Pública.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Assim, ao interferir nas atribuições da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, e ao majorar despesas da administração estadual, a norma de iniciativa parlamentar **violou a reserva de iniciativa conferida ao executivo** por força dos arts. 61, § 1º, II, alínea “e”; e 165, da Constituição Federal.

Observe, ainda, que a indevida interferência em matéria reservada a órgãos administrativos está em **contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). A prestação do serviço público de saúde é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, encontra-se submetida à reserva de administração** (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF, aplicável aos Estados Membros em decorrência do princípio da simetria).

A jurisprudência desta CORTE rechaça a constitucionalidade de normas que revelam a ingerência em matéria própria da organização administrativa, pois viola a reserva de administração.”

(STF, ADI nº 4.288, j. 29/06/20 – sem negritos no original)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **Lei Municipal nº 1.306**, de 28-8-2018, **de iniciativa parlamentar**, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez **autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município de Ilhabela** - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. **Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917.** Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.”

(ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19 – negritos acrescentados)



Por outro lado, cumpre consignar que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva nem sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado. A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

“Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.** Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.”

(extraído da página <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17 – negritos acrescentados)

Nesse sentido, consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “autoriza a implantação no município de Ourinhos do ‘Programa Recomeçar a Viver’, de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências” – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – **Irrelevância de a lei parecer condicionar a**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações – **Inconstitucionalidade decretada.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15 – negritos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.898, DE 28 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA - **LEI SUPOSTAMENTE AUTORIZATIVA** QUE IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O FORNECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA SOBRE DROGAS, DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA E JOVENS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO - **OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. Lei nº 3.898, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, que supostamente autoriza o Administrador a distribuir absorventes higiênicos a mulheres de baixa renda e jovens da rede pública de ensino. **Desnecessidade de autorização legislativa.** Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia a invasão das competências administrativas e ofensa ao postulado da separação de Poderes. 2. **Sob o manto da autorização, a lei impõe verdadeira obrigação à Administração Pública** ("o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência, Desenvolvimento Social e Política sobre Drogas fornecerá"), modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. **Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial.** Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.”

(ADI nº 2110521-12.2022.8.26.0000, j. 07/12/22 – negritos acrescentados)

“Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

(3) **NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO:** Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(4) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA:** não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**"

(ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18 – negritos acrescentados)

Cumpre observar ainda que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do princípio da separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em