

Santo André, 4 de setembro de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 4846/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 173/2026

Autoria: Ver. Dandan

Ementa: Projeto de Lei CM nº 173/2026, que institui a Política Municipal de Revitalização Comunitária de Áreas Degradadas no Município de Santo André, estabelece diretrizes para a prevenção do descarte irregular de resíduos sólidos, incentiva a participação da sociedade civil na recuperação de espaços públicos e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que pretende instituir, no Município de Santo André, a denominada **“Política Municipal de Revitalização Comunitária de Áreas Degradadas”**, destinada à prevenção do descarte irregular de resíduos sólidos, recuperação de espaços públicos degradados e incentivo à participação da sociedade civil.

A proposição estabelece objetivos e diretrizes para a política municipal, dentre os quais ações de educação ambiental, intervenções de revitalização, realização de mutirões comunitários, reaproveitamento de materiais recicláveis, recuperação paisagística e celebração de parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil.

O art. 4º autoriza o Poder Executivo, entre outras providências, a identificar áreas prioritárias, desenvolver e apoiar campanhas educativas, incentivar e apoiar mutirões, celebrar parcerias e disponibilizar materiais e insumos destinados às ações de revitalização.

O art. 5º prevê, ainda, que o Poder Executivo poderá instituir mecanismos de reconhecimento e valorização das iniciativas desenvolvidas, mediante certificados, selos,



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3400390032003500330036003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

menções honrosas ou outras formas de reconhecimento.

O art. 8º estabelece que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Sob o aspecto material, não há dúvida quanto à competência do Município para atuar na proteção do meio ambiente, limpeza urbana, gestão de resíduos sólidos e conservação dos espaços públicos.

Os arts. 23, VI e VII, 30, I e II, e 225 da Constituição Federal conferem suporte constitucional à atuação municipal em matéria ambiental.

A proposta também se harmoniza, quanto às suas **finalidades materiais**, com a Lei Federal nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No plano local, Santo André já possui estrutura normativa significativa sobre a matéria.

Destacam-se a **Lei Municipal nº 7.733/1998**, que instituiu a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, e a **Lei Municipal nº 9.738/2015**, que instituiu a Política Municipal de Educação Ambiental. O Município também possui Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, cuja revisão foi aprovada pelo Decreto nº 17.178/2019.

O próprio SEMASA registra que Santo André possui política municipal de gestão ambiental desde 1998 e que o PMGIRS contém metas imediatas e de curto, médio e longo prazo a serem executadas pelo Poder Público.

Portanto, **a matéria é de inequívoco interesse local e ambientalmente legítima.**

A questão jurídica central não está na competência material do Município, mas na **iniciativa parlamentar e na interferência da proposição sobre a atividade administrativa do Poder Executivo.**

A Lei Orgânica do Município de Santo André estabelece, em seu art. 42, hipóteses de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito, abrangendo, entre outras, matérias relativas à **organização administrativa do Executivo, serviços públicos e criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração.**

Embora seja possível ao parlamentar estabelecer normas gerais e diretrizes relacionadas à proteção ambiental, o projeto em análise **não se limita à fixação de princípios abstratos.**

Ao contrário, cria formalmente uma nova **Política Municipal** e estabelece mecanismos concretos de sua implementação.

São especialmente relevantes os arts. 3º, 4º e 5º.

O art. 4º estabelece que, para implementação da política, o Executivo poderá:

I – identificar, segundo critérios técnicos, áreas prioritárias para ações de



revitalização;

II – desenvolver e apoiar campanhas educativas;

III – incentivar e apoiar mutirões comunitários voluntários;

IV – celebrar parcerias com órgãos públicos, entidades da sociedade civil, empresas, instituições de ensino e grupos de voluntários;

V – disponibilizar materiais ou insumos passíveis de reutilização destinados a ações de revitalização de espaços públicos;

VI – apoiar iniciativas comunitárias voltadas à preservação dos espaços revitalizados.

O art. 5º acrescenta a possibilidade de criação de **certificados, selos, menções honrosas e outros mecanismos administrativos de reconhecimento**.

Essas disposições deixam de constituir simples declaração de princípios ambientais e passam a disciplinar **como a Administração Municipal deverá estruturar e executar determinada política pública**.

A matéria ingressa, assim, no campo da gestão administrativa reservado ao Poder Executivo.

Não afasta o vício a circunstância de o projeto utilizar expressões como “**o Poder Executivo fica autorizado**” ou “**o Poder Executivo poderá**”.

A jurisprudência e os pareceres jurídicos da própria Câmara Municipal de Santo André têm reiteradamente advertido que leis de iniciativa parlamentar não podem contornar a reserva de iniciativa simplesmente conferindo aparência “autorizativa” a providências cuja decisão pertence ao Executivo.

Em precedente da própria Câmara, consignou-se que uma lei autorizativa não sana a invasão de matéria administrativa reservada ao Executivo, pois o Legislativo não pode transformar em “autorização” aquilo que já integra a competência administrativa do Prefeito.

Isso se aplica diretamente ao presente caso.

O Prefeito **já possui competência administrativa** para promover campanhas ambientais, estabelecer prioridades de revitalização, organizar mutirões, celebrar parcerias juridicamente permitidas e executar ações de recuperação dos espaços públicos.

A autorização legislativa parlamentar, portanto, não é necessária para que o Executivo pratique tais atos.

Há precedente particularmente relevante e contemporâneo nesta própria Casa.

Trata-se do **Projeto de Lei nº 48/2026**, que institui o “Programa Municipal de Fiscalização Colaborativa de Resíduos Sólidos no Município de Santo André”.



A proposição também tratava do combate ao descarte irregular de resíduos e da participação dos cidadãos.

Em parecer prévio emitido pela Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos, concluiu-se que:

“O projeto em análise incorre em vício formal de iniciativa ao dispor sobre matéria típica de organização administrativa, cuja competência é reservada ao Chefe do Poder Executivo.”

O projeto permanece em tramitação e recebeu, posteriormente, **Parecer da Comissão nº 192/2026 – “PL CM 48-2026 J. INCONSTITUCIONAL”**.

Embora os projetos não sejam idênticos, a **ratio jurídica é bastante semelhante**: iniciativa parlamentar que, sob o propósito legítimo de proteção ambiental e combate ao descarte irregular de resíduos, cria mecanismos concretos de atuação administrativa.

Esse precedente reforça substancialmente a conclusão pela existência de vício formal no projeto ora examinado.

Outro aspecto importante é que diversas providências contempladas pelo projeto **já se encontram inseridas na política ambiental do Município**.

A Lei Municipal nº 9.738/2015 instituiu a Política Municipal de Educação Ambiental. Segundo o SEMASA, a educação ambiental municipal compreende ações contínuas de **comunicação, informação, capacitação, sensibilização e mobilização**, justamente alguns dos objetivos reproduzidos pelo projeto.

O Município possui, ainda, o PMGIRS, aprovado originalmente pelo Decreto nº 16.310/2012 e posteriormente revisto pelo Decreto nº 17.178/2019, destinado a organizar a política municipal de resíduos sólidos.

Além disso, a Administração já desenvolve concretamente ações de recuperação de pontos utilizados para descarte irregular. Em ação oficial do SEMASA, por exemplo, houve revitalização de área na Avenida dos Estados mediante adequação do passeio público e implantação de área verde justamente com a finalidade de coibir o descarte irregular.

Portanto, além da questão de iniciativa, verifica-se **considerável sobreposição com políticas, programas e instrumentos ambientais municipais já existentes**.

A pesquisa legislativa revelou outras proposições relacionadas à gestão de resíduos sólidos atualmente em tramitação na Câmara.

Além do já mencionado **PL nº 48/2026 – Programa Municipal de Fiscalização Colaborativa de Resíduos Sólidos**, encontra-se em tramitação o **PL nº 178/2026**, que “institui normas de limpeza urbana e gestão de resíduos em eventos temporários realizados em vias e espaços públicos no Município de Santo André”.

Há também proposição de 2026 estabelecendo diretrizes orientativas para o descarte



doméstico de materiais perfurocortantes, cuja análise jurídica reconheceu expressamente a existência de competência municipal complementar em matéria de resíduos sólidos e proteção ambiental.

Não se identificou, na pesquisa realizada, projeto com **objeto integralmente idêntico** à presente Política Municipal de Revitalização Comunitária de Áreas Degradadas. Existem, contudo, diversas normas e proposições que tangenciam seus objetivos.

O art. 8º determina:

“As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”

A própria redação confirma que a proposição **não é meramente programática ou declaratória**, pois pressupõe despesas para sua execução.

É certo que a mera criação de despesa, isoladamente considerada, não conduz automaticamente à inconstitucionalidade de toda lei de iniciativa parlamentar.

No presente caso, contudo, o problema é mais amplo: as despesas decorrem justamente de **ações administrativas concretas que o projeto pretende atribuir ao Executivo**, como campanhas, disponibilização de materiais, apoio a mutirões e implementação de mecanismos de reconhecimento.

Assim, o art. 8º reforça a natureza administrativa da política criada.

Entendo possível preservar parte substancial da intenção legislativa mediante **substitutivo**.

Em vez de “instituir a Política Municipal de Revitalização Comunitária de Áreas Degradadas”, o projeto poderia limitar-se a estabelecer **princípios e diretrizes gerais para incentivo à participação comunitária na conservação ambiental e prevenção do descarte irregular de resíduos**, sem determinar mecanismos concretos de execução administrativa.

Nesse caso, deveriam ser especialmente revistos ou suprimidos os arts. **4º, 5º e 8º**, além de ajustada a redação dos arts. 1º a 3º para que tenham natureza efetivamente principiológica.

Essa solução permitiria preservar a finalidade ambiental e comunitária da proposição, reduzindo substancialmente o risco de invasão da reserva administrativa do Executivo.

Caso a proposição prossiga em sua forma de **lei ordinária**, e inexistindo enquadramento em qualquer das matérias submetidas pela Lei Orgânica a quórum qualificado, sua aprovação dependerá de **maioria simples dos votos**, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei Orgânica Municipal.

A Lei Orgânica reserva quórum de dois terços para matérias específicas, como Plano Diretor, zoneamento urbano, concessão de serviços públicos, alienação de imóveis e outras hipóteses expressamente enumeradas, nas quais a presente proposição não se enquadra.



Ante o exposto, embora se reconheçam **a relevância ambiental e social da proposta e a competência material do Município para legislar sobre proteção ambiental, resíduos sólidos e assuntos de interesse local**, entende-se que o Projeto de Lei, **na redação apresentada, apresenta vício formal de iniciativa.**

A proposição ultrapassa o estabelecimento de diretrizes gerais e ingressa no campo da organização e gestão administrativa do Poder Executivo ao:

- a) instituir formalmente uma política pública municipal;
- b) estabelecer mecanismos concretos para sua implementação;
- c) prever identificação administrativa de áreas prioritárias;
- d) disciplinar campanhas educativas e mutirões;
- e) prever celebração de parcerias;
- f) autorizar disponibilização de materiais e insumos;
- g) prever criação de certificados, selos e outros mecanismos administrativos; e
- h) prever despesas públicas decorrentes da execução da política.

Há, ademais, **precedente recente e diretamente relacionado da própria Câmara Municipal de Santo André – PL nº 48/2026 –, no qual a Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos reconheceu vício formal de iniciativa em proposição parlamentar envolvendo política de fiscalização colaborativa de resíduos sólidos**, tendo a Comissão competente posteriormente emitido parecer pela inconstitucionalidade.

Dessa forma, opina-se pela INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL do Projeto de Lei, por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes, recomendando-se, caso seja interesse do autor preservar a finalidade da proposição, a apresentação de substitutivo restrito à fixação de princípios e diretrizes gerais, sem criação ou disciplina de atribuições administrativas do Poder Executivo.

Quórum para aprovação, caso superado o óbice jurídico: maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara.

É o parecer, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi

Consultor Legislativo





CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTO ANDRÉ



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3400390032003500330036003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.