



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2159/2019

Projeto de Lei CM nº 61/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autor do Projeto: Vereador Professor Minhoca

Assunto: Institui normas para o gerenciamento e destinação final de resíduo de gesso.

À

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei CM nº 61/2019, de autoria do nobre vereador Professor Minhoca, na qual institui normas para o gerenciamento e destinação final de resíduos de gesso.

Conforme consta da justificativa, o autor da propositura, por ser o Presidente da Comissão de Saúde, Saneamento, Ecologia e Meio Ambiente, tem a atribuição de elaborar proposições ligadas à competência da Comissão.

Alega que, através de demanda trazida pelo munícipe José Valmir, de Camilópolis, percebeu-se que, no Município, não existe Estação de Coleta apta a receber resíduos de gesso.

E ainda que, o pequeno gerador de resíduos de gesso não tem como realizar o descarte ambientalmente responsável deste resíduo, que, conforme Resolução do CONAMA nº 431, é classificado como Classe B, ou seja, é considerado material reciclável.

Aduz que, a Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, traz princípios e instrumentos para gerenciamento de resíduos no âmbito dos Municípios, por meio, principalmente, dos princípios da responsabilidade compartilhada e da logística reversa.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Informa que, a destinação final ambientalmente responsável inclui a reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético, e muito embora exista a responsabilidade da cadeia geradora e do poder público, na prática nosso Município não impõe ao fabricante, importador, distribuidor e comerciante a obrigação de receber este resíduo e dar a correta destinação.

Salienta que, ao que parece o Município não reconhece ser o resíduo de gesso reciclável, conforme classificação do CONAMA, portanto, não autorizando seu recebimento em nenhuma das Estações de Coleta, e a consequência desta omissão é o impacto no meio ambiente, por falta de local adequado para o descarte, sendo estes resíduos encaminhados para o Aterro Sanitário.

Por fim, o autor da matéria apresenta uma Emenda Modificativa ao Projeto de lei CM nº 61/2019, alterando a redação do *caput* do art. 1º.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Competência legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”¹.

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”².

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”³.** (g/n)

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁴.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não

⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**, 14^a ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*⁵

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”*⁶.

O objeto de que trata o Projeto de Lei CM nº 61/2019, enquadra-se perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios no âmbito do **inciso II, do art. 23, c/c os incisos I e II, do art. 30, todos da Constituição Federal.**

E ainda, como a matéria de fundo versada na propositura é a **“proteção do meio ambiente”**, o Município detém **competência legislativa suplementar**, nos termos do **art. 30, II, c/c art. 24, VI, da Constituição Federal.**

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Sistematizando, o texto constitucional incluiu o **meio ambiente** nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (art. 24, VI, e §1º). Aos Municípios cabe complementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II), o que significa dizer que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local. No tocante à **competência material/administrativa**, esta é comum a todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, às quais cabe “**proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**” (art. 23, VI, CF).

No que tange ao objeto do presente projeto de lei, a matéria em comento, ao **instituir normas para o gerenciamento e destinação final de resíduos de gesso**, em última análise, visa **tutelar direitos sociais fundamentais** encartados no texto constitucional. Nos termos do art. 6º, da Constituição Federal, a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, constituem direitos sociais fundamentais.

Evidentemente, um ser humano só poderá se desenvolver com plenitude – física, psíquica e socialmente – **se tiver saúde**, sendo que para isso **precisa ingerir água potável, ter um sistema adequado de coleta de esgoto sanitário, ter uma disposição final adequada dos resíduos sólidos**. Parece óbvio que o homem que não tem moradia e vive em meio ao lixo, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver e alcançar a excelência como pessoa.

A vida sem o mínimo de infraestrutura é indigna, é sofrida, é excludente. Nesta senda, não há como não admitir que o **saneamento básico constitui um direito fundamental visceralmente ligado à dignidade humana**.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu o **saneamento básico como essencial à dignidade**, valendo destacar o Acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux, na época no STJ, **onde o magistrado consignou ser ilegal o corte de água de um consumidor**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

inadimplente, considerando o seu estado de pobreza e a essencialidade deste serviço.⁷ Entendeu o nobre julgador que a questão precisava ser analisada pelo prisma dos princípios constitucionais, dentre os quais se sobressaíam o da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Resta claro que aquela Corte realizou uma interpretação tópico-sistemática, hierarquizando os valores em conflito.

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante o **interesse local na competência legislativa municipal**.

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores, leis orçamentárias, organização administrativa, serviços públicos e gestão administrativa**.

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI, em decorrência da aplicação do princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

⁷ Recurso Especial nº 617588, Primeira Turma, DJ, p.241, 31 de maio de 2004.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Sahid Maluf⁸, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (g/n)

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁹, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta***

⁸ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

(g/n)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípuo do Estado: o bem comum.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço, **ao instituir normas para o gerenciamento e destinação final de resíduos de gesso, na qual determina que a empresa responsável pela fabricação, importação ou comercialização de produtos com gesso deve manter postos de coleta para receber o material a ser descartado pelo consumidor**, não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.

Não se pode olvidar, outrossim, **que o estabelecimento de regras gerais e abstratas a respeito de determinado assunto de interesse local é de iniciativa legislativa ampla**, cabendo ao Poder Executivo tão somente a iniciativa privativa de projetos que criem regras concretas e que interfiram nos órgãos que compõem a Administração Pública. Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"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**".¹⁰ (g/n)*

Ademais, ainda que o estabelecimento dessas regras gerais cause certa interferência nas atribuições de órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública - como é o caso do SEMASA, no § 2º, do art. 2º -, **não se trata de atribuições que gerem despesas, estando incluídas nas próprias atribuições ordinárias do órgão público, pois o saneamento básico - como direito fundamental - consiste em um serviço público essencial¹¹. É dever do Estado prestá-lo, seja, diretamente, seja por intermédio de terceiros, garantindo a sua universalização¹². Mesmo que seja**

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**, São Paulo: RT, 1984, pg. 24.

¹¹ SCHIRATO, Vitor Rhein. **Setor de Saneamento Básico: aspectos jurídico-administrativos e competências regulatórias**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 237, p. 120, jul./set. 2004.

¹² SCHIRATO, 2004, p. 120.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

concedido à iniciativa privada, tal serviço não perderá o seu caráter público e essencial, posto que imprescindível à promoção do princípio constitucional da dignidade humana¹³.

Em Acórdão recentíssimo o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁴, proposta pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Santo André, em face da **Lei Municipal nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, que autoriza a empresa concessionária de serviço de abastecimento de água do Município de Santo André, a instalar, mediante solicitação do consumidor, equipamento eliminador de ar nas tubulações que antecede o hidrômetro de seu imóvel.**

Os argumentos jurídicos utilizados pela Procuradoria do Município consistem na inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (art. 61, §1ª, II, “a”, “c” e “e”, da CF, e art. 47, II e XIV da CE), **pois a lei municipal estabelecia regras e determinava execução de serviços por autarquia municipal, cuja iniciativa legislativa sobre a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo, intervindo, assim, o Legislativo, direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas específicas.**

Na decisão, o eminente Desembargador Relator deixa claro que esses argumentos utilizados pela Procuradoria Municipal já foram superados pela nova orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como essa Diretoria Legislativa já vem alegando, senão vejamos:

“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-

¹³ BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras: Constituição, transformação do Estado e legitimidade democrática**, in: **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, t.2.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

(...)

Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (g/n)

A Lei Federal nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece em seu art. 26, que **o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços**, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei Federal nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Portanto, o constante do Projeto de Lei CM nº 61/2019, no tocante a fiscalização, já é de responsabilidade do Serviço de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA, não havendo usurpação de competência como alegado nas razões de veto.

¹⁴ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgado em 22/05/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Convém registrar que, em caso análogo, o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** julgou constitucional lei que estabelecia atribuições que já estavam na esfera de competência do órgão previsto na norma:

"1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal.

2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. [...]. É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa [...]. Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado Rua da Saúde (para incentivar a prática de exercícios físicos). [...] Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente”.¹⁵ (g/n)

For fim, ao analisarmos a Emenda Modificativa apresentada pelo nobre vereador, constatamos que a mesma não possui óbice de natureza jurídica.

Neste diapasão, podemos concluir que a competência para disciplinar a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa.

2.2. Do exercício do poder de polícia administrativa

Sob outro enfoque, como a matéria de fundo versada na propositura é a “**proteção do meio ambiente**”, ela encontra fundamento no Poder de Polícia Administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, disciplinando as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional.

¹⁵ TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator: Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo, Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Segundo Hely Lopes Meirelles, *“poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”*¹⁶.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *“a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”*¹⁷.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”*¹⁸.

E ainda, José dos Santos Carvalho Filho, *“prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”*¹⁹.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado. Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; à proteção ao meio ambiente, ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder-dever de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 127.

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 353.

¹⁸ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, pg. 117.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pg. 73.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do Poder de Polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração Pública nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, preleciona, Marçal Justen Filho, nesses termos:

"O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização."²⁰ (g/n)

Dessa forma, podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional.

2.3. Ausência de indicação de receita para suportar a despesa

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, pg. 469.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.”²¹ (negritamos)***

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via***

²¹ STF, ARE 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(Súmula 279/STF). **4. Ainda que assim não fosse, a 'ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro'**²². (negritamos)

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2.4. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre **"a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"** (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a **"elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação"** das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.²³

²² STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.

²³ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.²⁴
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma está adequada aos fins pretendidos.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 61/2019, e sua Emenda Modificativa, ambos de autoria do nobre Vereador Professor Minhoca é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **maioria simples**, nos termos do *caput* do art. 36, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 19 de julho de 2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

²⁴ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.