



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 6441/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Ricardo Alvarez

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 176/2022, que acrescenta dois artigos na Lei Municipal nº 5.579/79, visando proibir o uso de incinerador no processo de destinação final dos resíduos sólidos

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 062.04.2023, referente ao Autógrafo nº 22/2023, em relação ao Projeto de Lei CM nº 176/2022, que acrescenta dois artigos na Lei Municipal nº 5.579/79, visando proibir o uso de incinerador no processo de destinação final dos resíduos sólidos.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas argumentações, esclarece o Alcaide que, a Constituição brasileira previu, para a legislação de algumas matérias, a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), estabelecendo que, à primeira, compete dispor sobre normas gerais, enquanto que aos Estados e Distrito Federal cabe a suplementação dessas normas no âmbito de seus respectivos territórios.

Alega que, a proibição do uso da incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos refere-se às normas gerais, o que caracteriza a iniciativa privativa da União para edição de leis.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, a União editou a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinando sua obrigatória integração à Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005 (art. 5º).

Aduz que, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, em seu art. 9º, dispõe que “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Alega que, o município deve adequar-se as diretrizes básicas mencionadas na Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, além de elaborar um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos para ter acesso aos recursos da União (art. 18).

Argumenta que, na 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente o tema foi discutido, sugerindo uma mudança da legislação federal, ou seja, sendo necessária a criação ou mudança na redação da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, proibindo toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos (Resultado Final, 4ª CNMA, 2013).

Aduz que, a proposta da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente é a mudança da legislação federal, considerando que a União, nos termos do disposto no art. 24, inciso VI e § 1º, tem a competência de editar normas gerais de proteção do meio ambiente e controle da poluição, não se tratando, portanto, de interesse local.

Alega que, desse modo, a competência é da União para legislar sobre a matéria tratada no Projeto de Lei.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Aduz que, o PL CM nº 176/2022 trata de matéria atinente a serviços públicos, cuja iniciativa do respectivo projeto seria privativa do Chefe do Poder Executivo, já que a organização e a forma da prestação dos serviços públicos são funções administrativas típicas, portanto, de competência do Prefeito.

Alega ainda que, a propositura é relevante no que se refere à preocupação com a correta destinação dos resíduos urbanos e os processos tecnológicos empregados no tratamento e disposição final. É uma preocupação pertinente e vem ao encontro de todas as ações e diretrizes da administração andreense que tem empregado esforços em potencializar o Programa de Coleta Seletiva, ampliação da vida útil do aterro e demais programas estruturantes da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Argumenta ainda que, este passo, verifica-se que, quando o Poder Legislativo legisla sobre a matéria colacionada, acaba por invadir a esfera de gestão administrativa, cuja incumbência cabe ao Chefe do Poder Executivo, circunstância que acaba também por violar o art. 61, § 1º, inciso II, alínea „b”, c/c o art. 84, inciso VI, alínea „a”, ambos da CF/88.

Por fim, o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, além de conter inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal/88 e art. 5º da Constituição Estadual/SP).

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

## **2. ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1. Da Regularidade do Veto**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

*“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

### 2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que, a Constituição brasileira previu, para a legislação de algumas matérias, a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), estabelecendo que, à primeira, compete dispor sobre normas gerais, enquanto que aos Estados e Distrito Federal cabe a suplementação dessas normas no âmbito de seus respectivos territórios.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, a proibição do uso da incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos refere-se às normas gerais, o que caracteriza a iniciativa privativa da União para edição de leis.

Argumenta que, a União editou a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinando sua obrigatória integração à Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (art. 5º).

Aduz que, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, em seu art. 9º, dispõe que “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Alega que, o município deve adequar-se as diretrizes básicas mencionadas na Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, além de elaborar um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos para ter acesso aos recursos da União (art. 18).

Argumenta que, na 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente o tema foi discutido, sugerindo uma mudança da legislação federal, ou seja, sendo necessária a criação ou mudança na redação da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, proibindo toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos (Resultado Final, 4ª CNMA, 2013).

Aduz que, a proposta da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente é a mudança da legislação federal, considerando que a União, nos termos do disposto no art. 24, inciso VI e § 1º, tem a competência de editar normas gerais de proteção do meio ambiente e controle da poluição, não se tratando, portanto, de interesse local.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Alega que, desse modo, a competência é da União para legislar sobre a matéria tratada no Projeto de Lei.

Aduz que, o PL CM nº 176/2022 trata de matéria atinente a serviços públicos, cuja iniciativa do respectivo projeto seria privativa do Chefe do Poder Executivo, já que a organização e a forma da prestação dos serviços públicos são funções administrativas típicas, portanto, de competência do Prefeito.

Alega ainda que, a propositura é relevante no que se refere à preocupação com a correta destinação dos resíduos urbanos e os processos tecnológicos empregados no tratamento e disposição final. É uma preocupação pertinente e vem ao encontro de todas as ações e diretrizes da administração andreense que tem empregado esforços em potencializar o Programa de Coleta Seletiva, ampliação da vida útil do aterro e demais programas estruturantes da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Argumenta ainda que, este passo, verifica-se que, quando o Poder Legislativo legisla sobre a matéria colacionada, acaba por invadir a esfera de gestão administrativa, cuja incumbência cabe ao Chefe do Poder Executivo, circunstância que acaba também por violar o art. 61, § 1º, inciso II, alínea „b”, c/c o art. 84, inciso VI, alínea „a”, ambos da CF/88.

Por fim, o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, além de conter inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal/88 e art. 5º da Constituição Estadual/SP).

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

### **2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.<sup>1</sup>

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

---

<sup>1</sup> JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

*“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”<sup>2</sup>.*

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.*

---

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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".<sup>3</sup>*

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"**<sup>4</sup>. (g/n)

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 nº 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

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 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”.*<sup>6</sup>

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”*<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

<sup>7</sup> 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

Ao analisarmos o Projeto de Lei CM nº 176/2022, **que acrescenta dois artigos na Lei Municipal nº 5.579/79, visando proibir o uso de incinerador no processo de destinação final dos resíduos sólidos**, incontestavelmente, vale reconhecer que, diante do mérito, o projeto apresenta-se apto e uníssono aos anseios do interesse social, pois o seu objeto normativo visa constituir uma medida pública equilibrada e razoável para a **proteção do meio ambiente**.

De plano, entende-se juridicamente por *resíduo sólido todo e qualquer material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível* (art. 3º, XVI, da Lei nº 12.305/2010).

Isto posto, a matéria, contida no objeto normativo do Projeto de Lei CM nº 176/2022, possui natureza de **conservação da natureza, proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ao meio ambiente**. E, com esse viés normando, a proposição, em tese, incidiria no campo normativo da competência legislativa concorrente, previsto nos incisos VI e VIII, do artigo 24, da Constituição Federal. A saber:

**“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)**

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza**, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**; (...)*

*VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;” (g/n)*

Tendo como premissa a competência legislativa concorrente entre Estados, Distrito Federal e União, o regime legislativo concorrente estabelece que a União trace normas gerais que visem à uniformização da política de resíduos sólidos (lixo) em todo o





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

território nacional, deixando aos Estados e ao Distrito Federal que suplementem a norma federal.

Daí que a União promulgou a Lei nº 12.305/2010 (Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS), viabilizando a norma geral necessária para a gestão dos resíduos sólidos, especialmente nos grandes centros urbanos, além de conferir uniformidade às Leis estaduais e municipais que disciplinam o assunto e que vieram sendo editadas ao longo dos anos para suprir a lacuna que havia na legislação federal.

Do exame jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, podemos aferir a competência legislativa municipal em questões ambientais. Em matéria de Repercussão Geral (outubro de 2017), a competência municipal para legislar em matéria de **proteção ao meio ambiente**, voltou a ser questionada. Tratou-se de Recurso Extraordinário (RE 732686 RG / SP) interposto contra decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou inconstitucional Lei do município de Marília, à qual determinava a substituição de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por embalagens biodegradáveis.

No voto, o Ministro Relator expõe o entendimento consolidado do Plenário da Suprema Corte Constitucional: “Não é outro, senão, o entendimento do Plenário desta Suprema Corte ao reconhecer que “(...) **o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)” (STF, RE 732686 RG / SP - SÃO PAULO, Rel. Min. LUIZ FUX)

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**, portanto, não há infringência ao **pacto federativo**.

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**, portanto, não há infringência ao **pacto federativo**.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

No tocante a iniciativa de projetos de lei sobre essa temática, “**proteção ao meio ambiente**”, em recentes decisões, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já decidiu que a competência é **concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo**, senão vejamos:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7437/2016, do Município de Guarulhos, que fixa “Diretrizes de Combate e Prevenção da Poluição Industrial no âmbito do Município de Guarulhos”. A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, no âmbito estadual, somente pode ter por parâmetro, a constituição estadual. Alegação de invasão da esfera privativa de iniciativa do chefe do poder executivo local. Inocorrência. Norma que estabeleceu regras gerais a serem regulamentadas pelo poder executivo. Constitucionalidade.*

*A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados, e União, nos termos do inciso VI, artigo 23 da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c/c, artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. AÇÃO IMPROCEDENTE.”<sup>8</sup> (g/n)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.692, de 06 de abril de 2017, do Município de Indaiatuba (“Dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis no município de Indaiatuba, e dá outras providências”). (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Não viola a competência privativa da União (arts. 23 e 24, CR/88) a norma municipal que se volta, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no âmbito local, ainda mais se respeita as regras editadas pela União para proteção do meio ambiente*

<sup>8</sup> TJSP, ADI nº 21482412320168260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Amorim Cantuária, julgado em 02/02/2017.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

*e controle da poluição (Lei nº 7.804/89 e Res. CONAMA 001/90 e 002/90). Muito menos haveria de se falar em iniciativa exclusiva do Alcaide, pois tal tema não se insere no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP). (2) VIOLAÇÃO À NECESSIDADE, À OPORTUNIDADE/CONVENIÊNCIA, AO INTERESSE PÚBLICO E AO REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ESTADUAL: Impossibilidade de exame dessas teses em sede de ação objetiva. Falta de interesse processual flagrante (art. 485, VI, NCPC). (3) **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 (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar.**”<sup>9</sup> (g/n)*

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2039942-15.2017.8.26.0000, proposta em face da Lei nº 16.612/2017, do Município de São Paulo, que dispõe sobre “Programa de Combate a Pichações”, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reiterou sua jurisprudência sobre a matéria:

“(…)

**Não houve, pois, o suposto vício formal.**

**Também não se pode prestigiar a alegação de que a impugnada Lei, porque de autoria do Legislativo, violou a reserva de iniciativa do Prefeito, anunciada nos artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual.**

**Aqui se cuidava de norma acerca de proteção ao meio ambiente urbano, tema que não se inclui no rol daqueles dispositivos e para qual, por isso, Legislativo e Executivo têm competência concorrente.**

**Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.**

<sup>9</sup> TJSP, ADI nº 21410959120178260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira, julgado em 14/03/2018.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.*

*Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, **ele na realidade nem carregou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal** - salvo em ponto que adiante se verá - **incumbência que já não fosse sua.***

***Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.***

***Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carreadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.***

*Ainda recentemente, ao se debruçar sobre lei semelhante editada no Município de Suzano, este Órgão Especial assim se pronunciou:*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano.*

***Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.***

*Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. **Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*poluição. Precedentes deste Órgão Especial. (...).” (Adin nº 2246723-06.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 5.4.2017).<sup>10</sup> (g/n)*

Esse também é o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, exarado em Parecer elaborado pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, na ADI nº 2269347-83.2015.8.26.0000, senão vejamos:

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.733, DE 26 DE JUNHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. FIXAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CASO DE MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM A SEPARAÇÃO DE PODERES. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE GERAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA NOVA. 1. O contencioso abstrato, concentrado, direto e objetivo de lei ou ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, ainda quando absorva ou reproduza norma constitucional federal, refutando o contraste de lei local com o direito infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal. 2. **Competência comum municipal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e fauna (art. 23, inc. VII, CF).** 3. **A iniciativa legislativa reservada e a reserva da Administração são excepcionais e merecem interpretação estrita em virtude da regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente.** 4. **Lei de polícia administrativa, disciplinando sanções administrativas nas hipóteses de maus-tratos e abandono de animais, não se situa na esfera reservada.** 5. **Incogitável geração de novas despesas sem cobertura na imposição de obrigações a particulares e na previsão da elementar fiscalização pública preexistente.** 6. **Improcedência da ação.**” (g/n)**

Não restam dúvidas de que a competência para deflagrar o processo legislativo sob a matéria é **concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo**, portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei CM nº 138/2022, sob essa perspectiva.

### 2.2.2. Da Competência do Poder Legislativo para Legislar sobre Serviços Públicos

<sup>10</sup> TJSP, ADI nº 2039942152017826.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado em 13/09/2017.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o Município consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

Neste cenário, o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a **efetivação dos serviços públicos municipais**, materializando a autonomia do Município frente aos demais entes federados. **Muitos dos serviços públicos municipais carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento, o que inegavelmente justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa.**

A **organização dos serviços públicos** deve ter sempre em vista o interesse público e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, nada obsta que o **Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos, o que não é função exclusiva do Executivo.** Aliás, **a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis.** Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente, não como regra geral, como ponderam alguns.

As competências legislativas cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º, da Constituição da República, o qual versa:

*“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:**

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

**II - disponham sobre:**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.” (g/n)

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – aos efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, **além dos serviços públicos e pessoal dos territórios (a alínea “b” do inciso II do art. 61 não é aplicável aos Municípios, restringindo-se aos territórios)**; provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública **(a alínea “d” do inciso II não é aplicável aos Municípios)**; criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública **(aplicável aos Municípios por simetria)**; militares das forças armadas e regime jurídico.

Dispor sobre **serviços públicos**, portanto, **NÃO** integra as **competências legislativas privativas do Chefe do Executivo**.

A Constituição Federal, por outro lado, elenca o rol de atribuições privativas do Presidente da República no seu art. 84, o qual se aplica, por simetria, aos Prefeitos, porquanto chefes locais do Poder Executivo. Dentre estas atribuições, igualmente nenhuma é óbice ao objeto do presente projeto de lei, como se verá. *In verbis*:

**“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:**

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;*
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

**b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;**

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;*
- XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;*
- XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;*
- XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;*
- XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;*
- XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;*
- XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.” (g/n)*

Ao mencionar a expressão “**funcionamento da Administração Pública**”, o legislador constituinte se referiu às questões internas (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores, etc.), mas, nem de longe pretendeu se referir aos **serviços públicos** e, como restou evidenciado, **não se trata de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo.**

Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao **Poder Executivo** é a de “**execução dos serviços públicos**” (redundância intencional e necessária). Por isso, conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais. **Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração).**

**O Poder Executivo deverá executar os serviços públicos nos termos da lei**, mas, não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos **serviços públicos**, pois, se assim fosse, **a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária.** Noutro dizeres, **competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo, e não o que ele próprio deseje.**

O projeto de lei em referência não interfere na atividade administrativa municipal, visto que a matéria não se inclui na gestão exclusiva do Prefeito. Bem ao contrário disso, a norma se limita a dispor sobre **organização, requisitos e funcionamento**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**dos serviços públicos, visando seu melhoramento, o que não viola as prerrogativas do Poder Executivo Municipal.**

A Constituição Federal, em seu art. 175, estabeleceu que: *“Incumbe ao **Poder Público**, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”*. Como já referendado pelos argumentos anteriores, o **“Poder Público”** mencionado no *caput* do art. 175 **abrange todos os Poderes do Estado, os quais estão obrigados à prestação dos serviços públicos relacionados à sua função. Em momento algum o texto constitucional outorga ao Poder Executivo a competência privativa de dispor sobre o serviço público**, tampouco este argumento pode ser usado como esquivo para o cumprimento das leis (sob alegação de não possuir disponibilidade financeira), visto que o Executivo foi historicamente “concebido” para cumprir as leis, não para questionar sua validade (conforme dogmas já previstos por Platão e Aristóteles).

Por fim, o inciso IV do já citado art. 175 da Constituição da República, estabelece a obrigação de manter os **serviços públicos sempre adequados**, o que reclama a necessidade de edição de **legislações atualizadas**.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 176/2022 é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.





## **CÂMARA MUNICIPAL 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, 24 de abril de 2023.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos  
OAB/SP 163.443

