



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 94/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 40/2017 – Aatoria do Vereador César Rocha – “Institui o Programa “Adote uma Lixeira” no Município de Valinhos e dá outras providências”.

À Diretora Jurídica  
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Presidente da Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “Institui o programa Adote uma lixeira no Município de Valinhos”, de autoria do Vereador César Rocha.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Depreende-se da propositura o objetivo de desenvolver projetos e ações efetivas para otimizar a limpeza urbana, com a participação de órgãos públicos municipais e da sociedade civil, bem como conscientizar a população sobre a importância do tema.

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

*Art. 5º. Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

*XI - cuidar da limpeza das vias e logradouros públicos, dos resíduos das atividades de saneamento e da remoção e destinação dos resíduos sólidos domiciliares, disciplinando a destinação dos demais resíduos sólidos urbanos com os de serviços de saúde, da construção civil, industrial, de grandes geradores, entre outros, promovendo e incentivando a redução, a reutilização e a reciclagem dos resíduos gerados no Município;"*

*"Art. 6º. Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

*II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;*

(...)

*VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;"*

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

(...)

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

*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;*

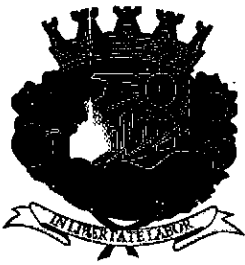
*II - disponham sobre:*

*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;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

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

[...]

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

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar relativamente à matéria.

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, ao qual negou seguimento:

*"A irresignação não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei municipal nº 2.621/98 sob o fundamento de que esse dispositivo não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, in verbis: "Quanto ao art. 6º da Lei sob exame, requisita-se verificação especialmente cuidadosa, porque, nesse dispositivo, nomeiam-se expressamente*



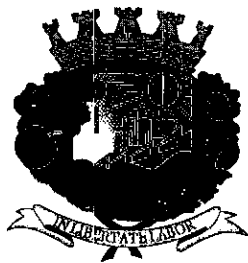
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

órgãos da Administração. Diz-se ali que, para a exequibilidade do Programa Rua da Saúde, integrarão seus esforços o CET-Rio, a Guarda Municipal, a Companhia Municipal de Limpeza, Urbana-COMLURB, e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Tal concurso se fará, dispõe a Lei, através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica da atuação. Este o único comando da Lei examinada que importou em intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos. Não se originando de proposição do Prefeito, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante" (fls. 98/99). Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95." (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5.12.2003).*

*Por outro lado, no que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou: "Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás, sintônico coma ideação*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a exequibilidade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. No que respeita ao inciso II, também se fala em obrigatoriedade de contratação de pessoal pela Administração, circunstância, contudo, que não decorre necessariamente da implantação do programa Rua Saúde, como se verifica inclusive do que dispõe os artigos 7º e 8º do diploma, que adiante ainda serão referidos. Dentro das perspectivas aqui colocadas, afigura-se impossível o reconhecimento da inconstitucionalidade por contágio, que imprestabilizaria todas as demais previsões da Lei Municipal n 2621/98, efetivamente servis aos seus artigos 1º, 2º e 3º" (fls. 96/97)". Verifica-se que o acórdão impugnado afastou a alegada inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.

(...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de março de 2010. Ministro DIAS TOFFOLI Relator" (Recurso Extraordinário nº 290549)

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290549)





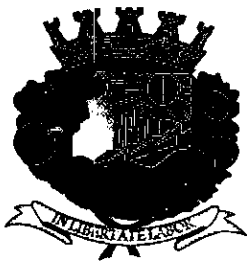
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, muito embora haja o referido precedente da Suprema Corte, cabe ponderar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendimento diverso, considerando que, no exercício de sua função legislativa, a Câmara não está autorizada a instituir programas por configurar típico ato de administração:

***Ementa:*** "Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 7.246/2014 - Município de Guarulhos - Iniciativa parlamentar – Lei que dispõe sobre a instituição de programa "Cata-Treco" - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º; 24, §2º; 25; 47, XIX, 'a'; 144; 174, I, II e III; e 176, I, da Constituição de São Paulo - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Precedente - Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente." (ADI 2023496-05.2015.8.26.0000 – São Paulo – Órgão)

***Ementa:*** "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.848, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO 'PROGRAMA RUA DA CRIANÇA E DO LAZER' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

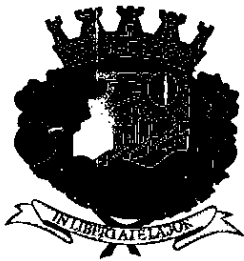
## ESTADO DE SÃO PAULO

harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual" (ADI 2001866-53.2016.8.26.0000)

**Ementa:** "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Sorocaba - LEI MUNICIPAL Nº 11.132/2015 - iniciativa parlamentar – LEI QUE dispõe sobre a instituição do programa de incentivo ao esporte amador, alternativo", e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de, iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes E CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO – AFRONTA AOS artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV E XIX, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO – Inconstitucionalidade reconhecida – AÇÃO PROCEDENTE." (ADI 2172555-67.2015.8.26.0000)

**Ementa:** "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.796/2015, de 29 de abril de 2015, que "Autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Piracaia o Programa Municipal de Prevenção e Combate à Dengue e dispõe sobre a ação fiscalizatória do Município nesse sentido". - Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes Estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes. - Ação procedente." (ADI 2105972-03.2015.8.26.0000)

**Ementa:** "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.644, de 28 de maio de 2014. Criação do Programa "Faixa Amiga", de educação e conscientização para o trânsito, por iniciativa do Legislativo local. Vício de iniciativa. Ocorrência. Municipalização do trânsito como diretriz federal, atribuindo aos órgãos executivos municipais a competência para a matéria. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (ADI 2017121-85.2015.8.26.0000)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

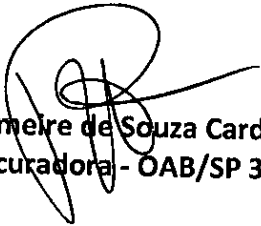
## ESTADO DE SÃO PAULO

**Ementa:** "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.165 de 17 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que dispõe sobre a criação do programa: "Rua da Criança e do Lazer" – Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual – Ação procedente." (ADI 2028686-46.2015.8.26.0000)

Por fim, não que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

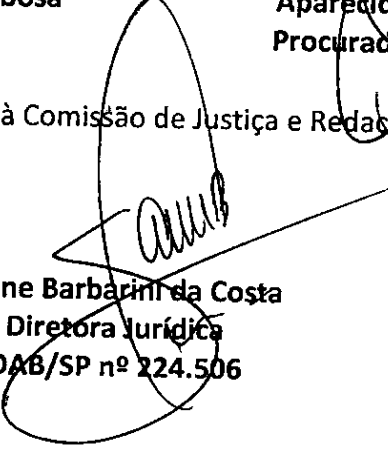
Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e quanto à constitucionalidade compartilhamos do posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal. Contudo, ponderando que há predominante posicionamento desfavorável do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.  
D.J., aos 03 de abril de 2017.

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Procuradora - OAB/SP 308.298

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

  
Karine Barbarini da Costa  
Diretora Jurídica  
OAB/SP nº 224.506