

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 98/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 62/2018 – Autoria do Vereador Kiko Beloni – Dispõe sobre a obrigatoriedade da “Operação Cata Bagulho” no Município de Valinhos, e dá outras providências.

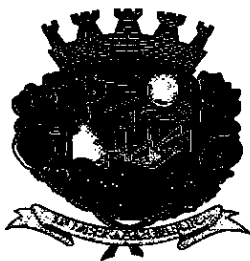
À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa.

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da “Operação Cata Bagulho” no Município de Valinhos, e dá outras providências”, de autoria do vereador Kiko Beloni.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Outrossim, cumpre 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, temos que ao Município foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação estadual e federal, no que couber (art. 30, inciso I e II, CF).

Igualmente, o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal assim dispõe:

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;

Do mesmo modo, cabe consignar que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, consoante art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Ressalta-se que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado é assunto que é de interesse de todos, sendo alçado à categoria de princípio constitucional quando a Carta Maior determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI), o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Neste diapasão, a Lei Orgânica do Município de Valinhos igualmente prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente nos seguintes termos:

Art. 1º O Município de Valinhos, como célula base da República Federativa do Brasil, tem como princípios fundamentais:

[...]

XII - defesa do meio ambiente, entendido no pleno sentido do termo;

[...]

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

[...]

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

[...]

Art. 157. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

[...]

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

[...]

Art. 178. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, inclusive no local de trabalho, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público Municipal, o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.

[...]

8
12



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 180. São atribuições e finalidade do sistema administrativo mencionado no artigo anterior:

[...]

X - garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais e provendo o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

[...]

Outrossim, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

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 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 como 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;

[...]

Neste aspecto, patente a compete ao município organizar e manter os serviços de limpeza urbana e, igualmente, ordenar e controlar o uso do solo, restando clara a competência municipal para dispor sobre políticas públicas de coleta e remoção de objetos em desuso descartados pela população "cata bagulho", vez que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

voltadas à proteção do solo, dos recursos hídricos e do meio ambiente local como um todo.

Todavia, ao dispor sobre atos de planejamento e organização do serviço público do município estabelecendo obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, ¹²destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força ¹³obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;";

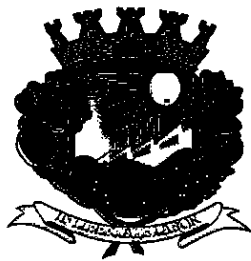
[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

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

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Também o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.

Nesse sentido, colacionamos trecho de julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Direta de Inconstitucionalidade - nº 2023496-05.2015.8.26.0000 Autor: Prefeito do Município de Guarulhos Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos Comarca: São Paulo Voto nº 19.093 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. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de antecipação de tutela, proposta pelo Prefeito do Município de Guarulhos, que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.246, de 18 de março de 2014, de iniciativa parlamentar, que "Institui o Programa 'Cata Treco' no Município de Guarulhos". Sustenta o autor que a inconstitucionalidade da Lei reside no vício de iniciativa, bem como na violação da separação dos poderes. Afirma que é competência exclusiva do Chefe do Executivo apresentar projetos de

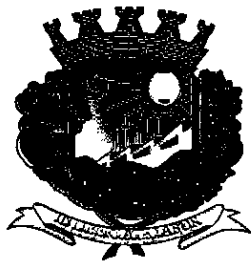


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

lei que disponham sobre a criação, estrutura, atribuições e funcionamento de órgãos e serviços da Administração Municipal, sendo certo que a iniciativa do Legislativo nessa esfera configura violação ao sistema de freios e contrapesos decorrente do princípio da separação dos Poderes. Argumenta que a criação dessa lei promove ao Executivo a obrigação de executar o programa nela previsto, condicionando, o a elaboração do orçamento e, conseqüentemente, o destino de seus recursos, competência esta privativa ao Chefe do Poder Executivo. Ademais, não foi indicada a fonte de custeio para as providências exigidas, o que viola, além da Constituição Paulista, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A liminar foi concedida às fls. 42/43, suspendendo-se a eficácia da Lei 7.246/2014 até o julgamento final da presente demanda. A Procuradoria Geral do Estado manifestou falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 53/55).

A Câmara Municipal de Glória, por sua Procuradora, prestou as informações às fls. 57/64. Inicialmente, defende que não há vício de iniciativa, visto que a matéria da lei impugnada trata de um programa para coleta e remoção de materiais que não são abrangidos pela coleta de lixo urbano, não interferindo na esfera de competência do Executivo. Aponta não existir ofensa aos artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual por conta da possibilidade de adoção dos recursos do orçamento vigente, inserção dos recursos necessários na lei orçamentária anual para o próximo exercício e uso de mecanismos postos à disposição do Executivo pela própria lei que disciplina as finanças públicas. Ademais, sustenta que a alegação genérica de inconstitucionalidade, sem mencionar os incisos ou parágrafos do artigo supostamente violado, não enseja o controle de constitucionalidade, nos termos do artigo 174 da Constituição Estadual. Por fim, conclui que não há de se falar em inconstitucionalidade da Lei 7.246/2014, pois esta concerne a

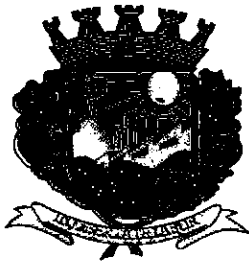


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

assunto de interesse local e está em consonância com a Lei Orgânica Municipal. A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação no parecer de fls. 66/75. É o relatório. Inicialmente, não se olvida a competência legislativa do ente Municipal para dispor sobre matéria de interesse local, consoante o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Contudo, embora louvável a proposta que se destina a aprimorar as políticas públicas de limpeza urbana, é imperiosa, acima de tudo, a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

No caso específico, a iniciativa parlamentar representa nítida invasão na competência do Poder Executivo, por dispôr sobre ato de planejamento e organização de serviço da Municipalidade, atividade típica administrativa, cujo exercício é inerente ao Prefeito Municipal. Observe-se que a norma promulgada claramente busca reorganizar a Administração, determinando a instituição de um programa municipal cujo objetivo é a coleta de resíduos sólidos (excetuando-se o lixo urbano e entulhos de construção civil), matéria competente exclusivamente ao Chefe do Executivo. Ela (a norma) estabelece que a Municipalidade realizará a coleta e remoção dos materiais em questão por meio da Secretaria do Meio Ambiente e dos Serviços Públicos, ou indiretamente através de empresas especializadas, utilizando caminhões de grande porte. Determina que o material recolhido será encaminhado às Centrais de Triagem do Município e que estas se encarregarão da adequada destinação final dos resíduos. Ordena ainda que os dias e horários de funcionamento do serviço sejam divulgados por meios de comunicação de ampla difusão e circulação. Postula que o Executivo Municipal deverá enviar relatórios semestrais com os dados dos produtos coletados, além de definir que as Secretarias Municipais envolvidas se responsabilizarão pela fiscalização do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

cumprimento. Por fim, estabelece que as despesas decorrentes da execução do projeto "correrão por conta de verbas próprias, consignadas em Orçamento e suplementadas se necessário".

Ora, como é cediço, a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao chefe do Poder Executivo. A afronta aos artigos 5º; 24, §2º; 25; 47, XIX, 'a'; 144, I, II e III; e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo é patente. Destarte, é certo que a Lei nº 7.246/2014, do Município de Guarulhos, padece de evidente inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e evidencia a invasão, pelo Poder Legislativo, de atribuições cabíveis exclusivamente ao Poder Executivo. É nítida a violação da reserva de administração, corolário da Separação dos Poderes.

Mas este não é o único fundamento pelo qual, na espécie, a inconstitucionalidade da norma é reconhecida. A Lei impugnada implica, outrossim, criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio, o que se revela incompatível com a previsão do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo. Ainda, a referida norma viola o art. 176, I, da mesma Carta, que proíbe o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual. Cumpre consignar, por fim, já ter o C. Órgão Especial se manifestado neste sentido em questão análoga à presente: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei do Município de Bastos, de iniciativa parlamentar, estabelecendo coleta seletiva de lixo - Iniciativa reservada ao Poder Executivo - Norma, ademais, própria da atuação administrativa — Violação dos arts. 5º, caput, 25 e 144 da Constituição do Estado — Inconstitucionalidade - Ação julgada procedente. (Ação Direta de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade 0003875-95.2011.8.26.0000 - Órgão Especial do TJ/SP - Rel Des. João Carlos Saletti - J. em 30.05.2012). Pelo exposto, a presente ação deve ser julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei nº 7.246, de 18/03/2014, do Município de Guarulhos, confirmando-se a liminar anteriormente concedida.

JOÃO NEGRINI FILHO Relator

Ante o exposto, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 10 de abril de 2018.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se ao Presidente da Comissão de Justiça e Redação para apreciação.

Karinê Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506