



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

Parecer DJ nº 069/2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 32/2018 – Aatoria da Vereadora Monica Morandi – Institui a coleta seletiva de lixo em condomínios residenciais do 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 “Institui a coleta seletiva de lixo em condomínios residenciais do Município de Valinhos, e dá outras providências.”, de autoria da vereadora Monica Morandi.

*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;*

*[...]*

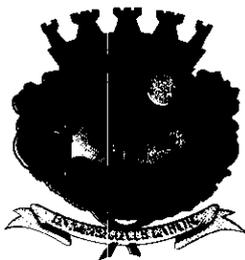
Do mesmo modo, cabe consignar que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, consoante art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, *in verbis*:

*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;*

[...]

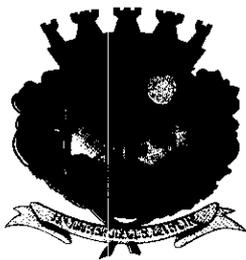
*Art. 157. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:*

[...]

*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.*



# 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;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

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 seletiva de resíduos, vez que voltadas á racionalização do manuseio do lixo e à proteção do solo, dos recursos hídricos e do meio ambiente local como um todo.

Ademais, a matéria de que trata o projeto, diz respeito somente aos condomínios residenciais, **particulares**, sendo que a coleta será realizada pelas cooperativas de reciclagem, posto que não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

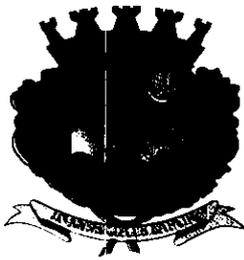
*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

[...]

*§ 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)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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; (NR)*

*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; (NR)*

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município dispõe:

*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.*

Ademais, a matéria de fundo veiculada **referente aos condomínios residenciais particulares** insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na



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

faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

*Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2222759-52.2014.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

**COMARCA: SÃO PAULO**

**VOTO Nº 21.152**

**Ementa:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "shopping centers" e outros estabelecimentos que especifica Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, visando à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso VI, e 30, inciso I, da**



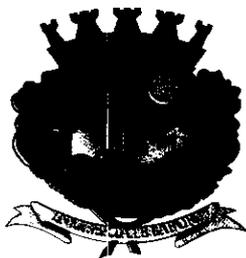
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Chefe do Poder Executivo em face da Lei Municipal nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara dos Vereadores, que dispôs sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "Shopping Centers", empresas de grande porte e condomínios industriais, comerciais ou residenciais com mais de 30 (trinta) unidades, no âmbito do Município de São José do Rio Preto.*

*Alega o autor, em essência, que: o ato normativo questionado incide em claro vício de iniciativa, pois invade competência exclusiva do Prefeito de deliberar acerca da criação ou reestruturação de atribuições de órgão da Administração Municipal, em ofensa à independência e harmonia entre os Poderes; igualmente, viola o princípio da livre iniciativa, insculpido no artigo*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

170, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, uma vez que os estabelecimentos aos quais se dirige nem sempre dispõem de espaço físico suficiente para realizarem a coleta seletiva de lixo; além disso, implica em aumento da despesa pública, com a criação de cargos ou realocação de pessoal, sem a devida previsão orçamentária para o respectivo custeio, em descon sideração ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual; por fim, há também incompetência material, visto que a matéria ali tratada foge à competência legislativa prevista no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Deferida a medida liminar postulada (v. fls. 42/43), a Procuradoria Geral do Estado foi citada para a demanda (v. fls. 49/50), afirmando seu desinteresse em realizar a defesa da lei (v. fls. 52/54).

A Presidência da Câmara Municipal de São José do Rio Preto prestou as informações requisitadas e juntou documentos (v. fls. 58/62 e 63/68).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (v. fls. 70/82).

É o relatório.

A ação não merece acolhida.

Cumpr e, de início, destacar que o exame da procedência do pedido inicial deve ficar restrito à hipótese de eventual descon sideração de preceito da Constituição Estadual, descabendo o manejo da ação direta de inconstitucionalidade sob alegada ofensa a preceito da lei orgânica local, a legislação infraconstitucional ou ao próprio Mandamento Federal, por aplicação da norma do artigo 90, caput, da Carta Bandeirante.

In casu, dispõe a Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, questionada nos autos, in verbis:

"Art. 1º - Ficam os 'Shopping Centers' localizados no Município de São José do Rio Preto/SP, que possuam um número superior a 30 (trinta)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*estabelecimentos comerciais, obrigados a implantar processo de coleta seletiva de lixo.*

*Art. 2º - Os 'Shopping Centers' deverão acondicionar separadamente os seguintes resíduos produzidos em suas dependências:*

*I - papel;*

*II - plástico;*

*III - metal;*

*IV - vidro;*

*V- material orgânico; e*

*VI - resíduos gerais não recicláveis.*

*Art. 3º - Para o cumprimento desta Lei será necessário:*

*I - a implantação de lixeiras em locais acessíveis e de fácil visualização para os diferentes tipos de lixo produzidos nas dependências dos 'Shopping Centers', contendo especificações de acordo com a Resolução nº 275/2001, do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente);*

*II - o recolhimento periódico dos resíduos coletados e o envio destes para locais adequados, que garantam o seu bom aproveitamento, ou seja, a reciclagem.*

*Art. 4º- É de responsabilidade dos 'Shopping Centers' realizarem a troca das lixeiras comuns pelas de Coleta Seletiva.*

*Art. 5º- Sobre a viabilização do uso das lixeiras para os usuários dos 'Shopping Centers':*

*I - Haverá próximo a cada conjunto de lixeiras, uma placa explicativa sobre o uso destas e o significado de suas respectivas cores; e*

*II - A placa deverá estar em local de fácil acesso aos portadores de necessidades especiais visuais e deverão conter linguagem apropriada.*

*Art. 6º- A obrigatoriedade prevista nesta Lei também se aplica:*

*I - a empresas de grande porte;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*II - a condomínios industriais ou comerciais com no mínimo 30 (trinta) estabelecimentos; e*

*III - a condomínios residenciais com no mínimo 30 (trinta) habitações.*

*Art. 7º - Os 'Shopping Centers' e demais estabelecimentos terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias para se adaptarem às normas impostas por esta Lei, após a data de sua publicação.*

*Art. 8º- O descumprimento do disposto nos artigos desta Lei implicará ao infrator a aplicação de multa no valor de Multa de 300 UFMs (Trezentas Unidades Fiscais do Município), dobrada em caso de reincidência.*

*Art. 9º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

*Pois bem.*

*Da leitura de seus termos, é possível inferir que a Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, cuidou apenas de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, Inciso VI, e 30, inciso I, da Constituição Federal, não se podendo falar em invasão de competência de outros entes federados.*

*A propósito, destaca Alexandre de Moraes que:*

*“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse** (...) e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (...) Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e*



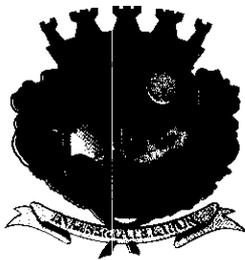
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)" (v. "Direito Constitucional", 27ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2011, pp. 314 e 328/329).*

*Por sinal, recentemente, o Colendo Supremo Tribunal Federal afastou a existência de vício de iniciativa e invasão de competência da União e deu provimento a recurso extraordinário, interposto contra acórdão deste Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgara procedente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei do Município de Mogi Mirim, de origem parlamentar, que dispunha sobre a proteção do meio ambiente na comercialização, na troca e no descarte de óleo lubrificante, assentando, precisamente, que:*

*"Lei municipal contestada em face de Constituição estadual. Possibilidade de controle normativo abstrato por Tribunal de Justiça (CF, art. 125, § 2º). Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. Relações entre a lei e o regulamento. Os regulamentos de execução (ou subordinados) como condição de eficácia e aplicabilidade da norma legal dependente de regulamentação executiva. Previsão, no próprio corpo do diploma legislativo, da necessidade de sua regulamentação. Inocorrência de ofensa,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*em tal hipótese, ao postulado da reserva constitucional de administração, que traduz emanção resultante do dogma da divisão funcional do poder. Doutrina. Precedentes. Legitimidade da competência monocrática do Relator para, em sede recursal extraordinária, tratando-se de fiscalização abstrata sujeita à competência originária dos Tribunais de Justiça (CF, art. 125, § 2º), julgar o apelo extremo, em ordem, até mesmo, a declarar a inconstitucionalidade ou a confirmar a validade constitucional do ato normativo impugnado. Precedentes (RE 376.440-ED/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, v.g.). Recurso extraordinário conhecido e provido” (v. RE nº 673.681/SP, relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 05/12/2014, DJe 16/12/2014).*

*No mesmo sentido, o mesmo Pretório Excelso, ao examinar outro recurso extraordinário interposto em ação direta de inconstitucionalidade movida contra lei municipal de iniciativa parlamentar, que dispunha sobre a atividade mineradora, destacou expressamente que “além de a Constituição conferir a competência material aos Estados e Municípios para ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas’ (art. 23, VI), ela, Constituição Federal, também na matéria, confere a competência de ordem legislativa, expressamente, art. 24, inciso VI (...) o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.*

*Na verdade; entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Federal” (v. AgRg no RE nº 665.688/SC, Segunda Turma, relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 02/12/2014, DJe 17/12/2014).*

*Realmente, além não se vislumbrar qualquer invasão da competência legislativa de outros entes federados pelo Município de São José do Rio Preto, na edição do ato normativo impugnado, também não colhe o argumento de que a matéria ali tratada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, cuja desconsideração teria implicado em violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, a”, da Constituição Estadual<sup>3</sup>.*

*Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:*

*“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).*

*No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar.*

*Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante<sup>45</sup>; em nenhuma daquelas hipóteses, porém, insere-se a*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*matéria versada na legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão afeta à competência comum dos poderes Legislativo e Executivo.*

*Na verdade, da lei impugnada não decorre qualquer obrigação ao Município de São José do Rio Preto, exceto aquela relativa ao exercício do poder de polícia, que lhe é insito, mostrando-se descabido falar que interferiria na gestão dos serviços públicos, uma vez que seus termos voltam-se exclusivamente aos estabelecimentos privados destinatários.*

*Não se argumente, outrossim, com a violação ao princípio da livre iniciativa, insculpido no artigo 170, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, porquanto a norma legal ora impugnada em nada interfere no desempenho das atividades regulares dos estabelecimentos por ela obrigados, máxime porque todos, indistintamente, já têm o dever de recolher e descartar o lixo que produzem, não necessitando de maior espaço físico apenas para providenciar a coleta seletiva.*

*Por outro lado, nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos, ante a necessidade de "criação ou reestruturação de atribuições a secretaria competente, com a criação de cargos ou mesmo a realocação de pessoal" (v. fl. 3), destinados ao exercício do poder fiscalizatório, implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante6.*

*Ora, a perene fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração municipal, que dela não pode furtar-se; assim, não tem nenhuma consistência jurídica o argumento de que a imposição do dever de realizar a coleta seletiva de lixo implicaria no aumento de despesa do ente público local, criando novo encargo ao Poder Executivo; todos os estabelecimentos empresariais instalados e os condomínios industriais e*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*residenciais implantados no Município já se encontram sob permanente fiscalização dos órgãos públicos responsáveis, aos quais incumbe verificar o pleno atendimento da legislação de regência, não se podendo falar, então, que a Lei nº 11.602/2014 tenha instituído nova obrigação ao ente público local; na verdade, como anotado precedentemente, a exigência contida na lei objurgada dirige-se exclusivamente aos entes privados ali declinados, que deverão providenciar a realização da coleta seletiva do lixo que produzem, sem impor qualquer providência ao Poder Executivo Municipal. E, no tocante à obrigação de controlar o atendimento àquela legislação e eventualmente aplicar as penalidades nela previstas, já decidiu esta Corte Paulista que “o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende, j.22/08/2012).*

*Como se vê, a Lei nº 4.933/2014 do Município de São José do Rio Preto não padece dos vícios aduzidos na exordial.*

*No particular, bem realçou a douta Procuradoria Geral de Justiça que:*

*“Não se verifica qualquer incompatibilidade vertical da lei impugnada com a Constituição do Estado de São Paulo.*

*Deve-se ressaltar, inicialmente, que a lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa dos serviços públicos.*

*A matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*entendimento pacífico do Colendo STF, ao interpretar o art. 61, § 1º, da CR/88, como se infere dos precedentes a seguir:*

*'As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros*

*Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)*

*(...)*

*iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)*  
*(ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1 992, Plenário, DJ de 27-4-2001, g.n.)*

*(...)'*

*No mesmo sentido os seguintes julgados: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009;*

*ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.*

*As matérias em que há iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, em conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo, são indicadas taxativamente:*

*(a) criação e extinção de cargos e funções na administração direta ou indireta autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

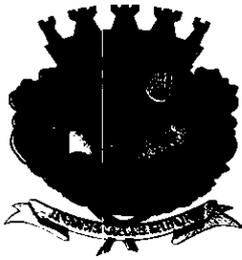
*(b) criação de órgãos públicos; (c) organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (d) servidores públicos e seu regime jurídico; (e) regime jurídico dos servidores militares; (e) criação, alteração e supressão de cartórios.*

*Isso decorre do art. 24, § 2º, ns. 1, 2, 3, 4, 5, 6, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual (configurando reprodução das diretrizes contidas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal).*

*A leitura da lei impugnada permite ver claramente que **ela não trata de nenhum desses assuntos**. Não há, no caso, qualquer vestígio nem mesmo tênue de desrespeito ao princípio da separação de poderes, estabelecido no art. 5º da Constituição do Estado (que reproduz o art. 2º da Constituição Federal).*

*Só seria possível afirmar a ocorrência de quebra da separação de poderes se a lei **interferisse diretamente na gestão administrativa**.*

*Há **interferência direta do legislador na atividade do administrador**, como tem reiteradamente reconhecido esse Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em casos de leis de iniciativa parlamentar que, por exemplo: (a) criam programas de governo a serem seguidos pelo Poder Executivo; (b) impõem ou vedam a prática de atos administrativos (contratos, permissões, concessões, autorizações, etc.); (c) concedem nomes a prédios públicos, praças ou vias públicas; (d) impõem a inserção de informações em comunicados enviados aos munícipes relativos ao lançamento de impostos; (e) criam sistemas de controle orçamentário, com imposição de envio periódico de informações do Executivo ao Legislativo, sem que haja correspondência com o modelo previsto na Constituição da República e aplicável por força do princípio constitucional da simetria; entre outros.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Em síntese: só é possível identificar a ocorrência da quebra do princípio da separação de poderes quando da lei resulta **interferência direta** por parte do legislador na atividade do administrador.*

*Não é isso o que se verifica no caso em exame.*

*A Lei Municipal nº 11.602/2014, de São José do Rio Preto estabelece aos Shopping Centers com mais de 30 estabelecimentos comerciais a obrigação de promover a coleta seletiva do lixo.*

*Não decorre da lei qualquer imposição de atuação administrativa que não seja aquela decorrente de seu ordinário poder de polícia. Ademais, nada dispôs acerca da destinação dos resíduos coletados seletivamente.*

*A lei impugnada não coacta a atuação administrativa, ao contrário, disciplina aspecto relativo à política ambiental a ser adotada por complexo comercial onde há grande produção de resíduos.*

*A medida imposta pela lei atende ao interesse público, pois busca a proteção ao meio ambiente, com a destinação adequada dos resíduos.*

*Trata-se de iniciativa exercida dentro do escopo de tutelar o meio ambiente e os interesses dos municípios.*

*Importante ressaltar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI da Constituição Federal).*

*A questão não é diversa em relação às leis municipais que impõe às agências bancárias obrigações em dotar o estabelecimento ou caixas eletrônicos de mecanismos, dentre eles monitoramento por câmeras, para melhor segurança e atendimento aos usuários.*

*A este respeito, inúmeros são os precedentes desse C. Órgão Especial acerca da constitucionalidade das referidas leis municipais. Basta conferir as seguintes ementas:*

*'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.682, de 26 de agosto de 2011 do Município de Mogi Guaçu. Possibilidade do Município de legislar sobre*

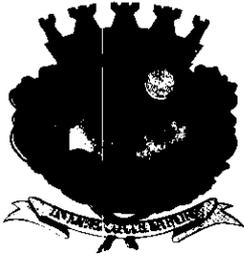


# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*instalações de painel opaco entre os caixas e os clientes e câmeras de vídeo no entorno dos estabelecimentos bancários do Município. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Imposição de sanções em caso de descumprimento pelos estabelecimentos bancários que decorrem de descumprimento de norma de conduta. Irrelevância. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. O Município pode legislar sobre instalações de painel opaco entre os caixas e os clientes e câmeras de segurança no entorno dos estabelecimentos bancários, em favor dos usuários dos serviços, para lhes proporcionar segurança, na esteira, aliás, de precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal. A iniciativa do projeto de lei por Vereador em matéria dessa natureza não interfere na organização da Administração, mostrando-se irrelevante que o Executivo, na hipótese, tenha dever de fiscalizar ou impor, em sendo o caso, as sanções correspondentes às infrações. Ao Legislativo cabe editar normas abstratas, gerais e obrigatórias, ainda que voltadas apenas aos bancos, e ao Executivo cabe a responsabilidade de executá-las, inclusive com fiscalização e imposição de penas. (ADIN 0276050-06.2011.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, julgamento em 13-06-2012)';*

*'Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.384/2009. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento reservado, bem com vídeo de monitoramento nas agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública - Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado instalação de equipamentos de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor – Ação julgada improcedente. (ADIN 0318796-20.2010.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, julgamento em 29-02-2012)'*

*A matéria é pacífica no âmbito do Colendo STF. Confira-se: RE 312.050, rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.05; RE 208.383, rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 07.06.99.*

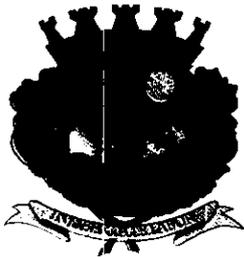
*A simples previsão de penalidade para o descumprimento da Lei não caracteriza invasão de área da esfera de competência ou **Interferência direta** por parte do legislador na atividade do administrador.*

*Se eventualmente será ou não necessária criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade, a cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada.*

*Em suma, a lei impugnada **não cria diretamente** cargos, órgãos, ou encargos para a administração pública, **nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público**, e tampouco **gera diretamente qualquer despesa para a administração pública**" (v. fls. 75/81).*

*Aliás, nesse mesmo sentido, precedentes deste Colendo Órgão Especial assentaram:*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Nobre Prefeito do Município de Andradina/SP, visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 2.830, de 24 de maio de 2012, que dispõe 'sobre a política*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*municipal de proteção aos mananciais de água destinados ao abastecimento público e dá outras providências, no Município de Andradina-SP' - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL O argumento de que a matéria tratada na Lei Municipal nº 2.830/2012 seria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, em frontal violação ao princípio da separação dos Poderes, procede apenas no que tange ao inciso XI, do art. 4º, por ter estabelecido atribuição à órgão da Administração Pública - CONSTITUCIONALIDADE No mais, a lei munícipe cuidou de matéria de interesse geral da população municipal, sem nenhuma relação com matéria estritamente administrativa, afeta exclusivamente ao Poder Executivo, razão pela qual foi legítima a iniciativa do Poder Legislativo Municipal no trâmite da norma impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062541-21.2013.8.26.0000, relator Desembargador ROBERTO MAC CRACKEN, j. 9/10/2013);*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal que estabelece regras específicas de proteção ao meio ambiente em relação a forma de descarte de lubrificantes e derivados. Atividade potencialmente danosa. Necessidade de observância do princípio da prevenção. Lei municipal que, apesar de ser de 'interesse local', dispõe, em suma, sobre a proteção do meio ambiente, que inegavelmente, ainda que restrita a determinado local, envolve interesse da coletividade. Dever de todos, particulares, individualmente considerados ou de forma coletiva, e entidades ou órgãos públicos, promover a efetiva proteção do meio ambiente a fim de permitir a sua adequada e regular fruição pelas gerações presentes e futuras (princípio da solidariedade intergeracional). Direito ao meio ambiente sadio e sua efetiva proteção que decorre, dentre outros, da dignidade da vida humana e do direito à vida (arts. 1º, III, e 5º, 'caput', ambos da CF/88). Exegese do art. 225, 'caput', da*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*CF/88. Poder Constituinte Originário que impôs combinação de esforços dos entes federativos para aumentar a tutela dos direitos ambientais, prevendo no art. 23, VI, da CF/88, competência administrativa (executiva) concorrente entre as pessoas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para a proteção do meio ambiente. Vício de Iniciativa. Inexistência. Ao estabelecer o art. 225, 'caput', da CF/88, que a proteção do meio ambiente também é dever do Poder Público, fixou conceito genérico que abarca não só os órgãos da administração, mas, também, todos os Poderes Estatais, dentre eles o Poder Legislativo, que, na respectiva esfera, é exercido pela Câmara Legislativa Municipal e, assim, legitimando-a para, dentre as suas funções típicas, legislar sobre a tutela do meio ambiente. Questão de competência legislativa que deve ser apreciada sobre a exegese dos artigos 24 e 30 da CF/88, autorizando o Município editar leis suplementares. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0175212-84.2013.8.26.0000, relator Desembargador ROBERTO MAC CRACKEN, j. 5/02/2014);*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 7.076, de 11 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos - Estabelecimento de normas para destinação ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas. A regulação de matéria relacionada à preservação do meio ambiente compete supletivamente ao município que, ao fazê-lo, não invade competência da União ou do Estado. Por outro lado, nessa matéria não há reserva de iniciativa legislativa por parte do Poder Executivo, podendo, pois, o Poder Legislativo dispor a respeito, por iniciativa própria, criando normas impositivas a particulares, cuja fiscalização do cumprimento fica a cargo do Poder Executivo, no exercício regular de seu poder de polícia. Ação improcedente Constitucionalidade reconhecida" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0026426-98.2013.8.26.0000, relator Desembargador ITAMAR GAINO, j.2/04/2014).*



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

*Em suma, não havia realmente óbice à edição do ato normativo impugnado nos autos, a partir de processo legislativo deflagrado perante a Câmara de Vereadores.*

*Ante o exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.*

**PAULO DIMAS MASCARETTI**

*Relator designado*

Outrossim, considerando que o projeto não dispõe de qualquer sanção pelo descumprimento e a fim de dar efetividade, surgimos apresentação de emenda para incluir penalidade pelo descumprimento da medida.

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

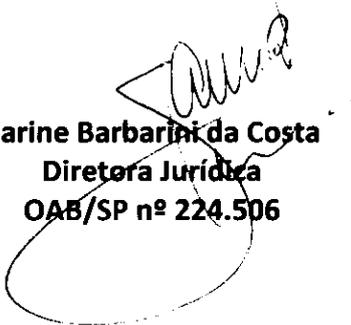
É o parecer.

D.J., aos 16 de março de 2017.

  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora - OAB/SP 218.375

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298

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