

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 42/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 72/19 – Aatoria Vereador Henrique Conti – “Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.135, de 12 de junho de 2007 que ‘Dispõe sobre a criação do Sistema de Informação Cartográfica de Nascentes D’Água de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.135, de 12 de junho de 2007 que ‘Dispõe sobre a criação do Sistema de Informação Cartográfica de Nascentes D’Água de Valinhos e dá outras providências”** de autoria do Vereador Henrique Conti solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

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

O Projeto de Lei visa alterar a Lei Municipal nº 4135/07 que “Dispõe sobre a criação do Sistema de Informação Cartográfica de Nascentes D’Água de Valinhos e dá outras providências” acrescentando dispositivos, conforme segue:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<i>Lei Municipal nº 4135/07</i>	<i>Projeto de Lei nº 72/19</i>
<p>Art. 1º. - Fica autorizada a criação, na forma da lei, de Sistema de Informação Cartográfica de Nascentes D'água de Valinhos com finalidade de localizar, identificar e cadastrar no território do município as suas nascentes d'água, garantindo sua perpetuação e promovendo suas potencialidades.</p> <p>Parágrafo único - A Prefeitura Municipal de Valinhos poderá ampliar o Sistema de Informação Cartográfica de Nascentes D'água de Valinhos através de convênio com os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Campinas.</p> <p>Art. 2º. - Qualquer cidadão que identificar uma nascente localizada dentro ou fora de sua propriedade deverá comunicar ao Sistema de Informação Cartográfico Municipal.</p>	<p>Art. 1º-A. Fica estabelecido que no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal haverá um diretório destinado à divulgação do Cadastro de Nascentes.</p> <p>Art. 1º- B. Deverão constar no diretório as seguintes informações:</p> <ul style="list-style-type: none">I – Número da Nascente;II – Endereço completo;III – Localização, se é zona urbana ou rural;IV – Informações da nascente: corpo d'água alimentado, bacia e sub bacia e tipo de afloramento;V – Propriedade, se particular ou pública e nº de cadastro do imóvel;VI – Coordenadas geográficas – UTM, incluindo elevação;VII – Destinação da propriedade onde a nascente está localizada, de acordo com as categorias permitidas para uso do solo;VIII – Interferências antrópicas diretamente ligadas à nascente;IX – Tipo de estágio de vegetação em torno da nascente;X – Foto;XI – Observações adicionais;XII – Data do cadastramento;XIII – Responsável pelo cadastramento.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



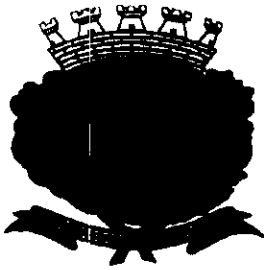
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Ademais o projeto privilegia os princípios da publicidade e transparência assim definido:

“O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso. Sem prejuízo das regras legais que incorporam prescrições mais concretas da transparência administrativa, a abertura que sua própria compreensão como princípio jurídico proporciona e o maior grau de abstração, de generalidades e de indeterminações que ostenta têm forte carga para alterações ou reformulações de comportamentos administrativos tradicionais marcados pela histórica opacidade, de maneira que, diante de situações reveladoras de zonas cinzentas, a tendência deve ser a afirmação do princípio da transparência e da ampliação de seus graus de concretização.

(...) A identificação do princípio da transparência administrativa palmilha esse percurso, ligada, em última essência, à ideia-base do Estado Democrático de Direito. Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerente do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e



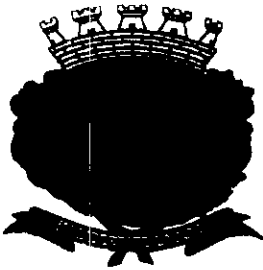
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida par nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.
(MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, Transparência Administrativa)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria no que tange aos princípios da publicidade e da transparência pública:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências” Impugnação do parágrafo único do art. 1º e art. 3º da lei 14.169/2018, que estabelecem: “nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação” (§ único do art. 1º), bem como que “alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos” (art. 3º) Dispositivos que não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem os princípios da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo Dispositivos impugnados que visam tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Inexistência de invasão no âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e, em consequência, não há se falar em violação ao princípio da separação de poderes Jurisprudência deste C. Órgão Especial Ausência de inconstitucionalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação julgada improcedente.

(...) 1. A Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências”, estabelecendo os dispositivos impugnados (parágrafo único do art. 1º e art. 3º, em destaque - fls. 21/22):

“Art. 1º. O município de Ribeirão Preto divulgará por meio da internet, em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês, o cronograma de obras e previstos para as respectivas Secretarias Competentes para o mês seguinte, indicando:

I - o tipo e um breve descritivo das obras e serviços;

II - o período em que serão realizadas as obras e preferencialmente indicando as datas e os horários;

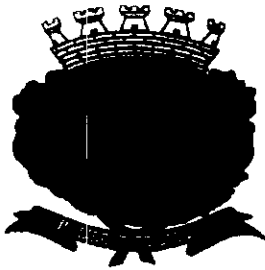
III - a localização exata com numeração da via pública ou pontos de referência.

“Parágrafo único. Nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação.

“Art. 3º. Alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos”.

2. Não custa lembrar a sempre autorizada lição de HELY LOPES MEIRELLES (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em discussão nesta demanda. Ensina o Mestre que

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

3. São de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, segundo dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE):

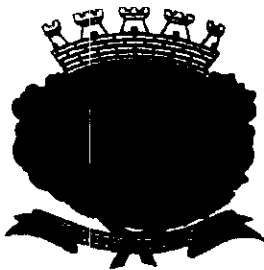
“1 criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

“2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX,

“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”.

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo dever ser interpretado restritiva ou estritamente.

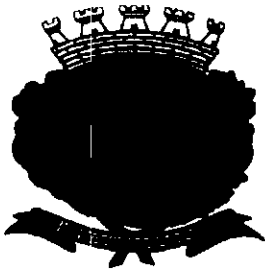
A matéria tratada na lei impugnada não se insere entre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por não se encartar no rol taxativo e restritivo do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual e do art. 61 da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Trata-se, portanto, de tema a respeito do qual têm os poderes Legislativo e Executivo competência concorrente.

Assim deve ser julgado, dando-se aplicação ao tema 917 de Repercussão Geral, julgado pelo C. Supremo Tribunal Federal, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, relatado pelo Ministro GILMAR MENDES (j. 29.09.2016):

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”

4. No caso em apreço, a Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O proponente se insurge apenas quanto ao parágrafo único do art. 1º e art. 3º, da Lei nº 14.169/2018, do Município de Ribeirão Preto, impositivos de que, “nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação” (§ único do art. 1º), e de que, “alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos” (art. 3º).

Ao contrário do que sustenta o Senhor Prefeito Municipal, os dispositivos impugnados não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem o princípio da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo.

Diversamente, objetivam claramente tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração, dando à população conhecer o cronograma e o andamento das obras a cargo do Poder Executivo. Nada mais.

Diz-se que servidores estarão obrigados a tirar fotografias de obras e do local em que se acham. Mas a norma do § 1º do artigo 1º exige essa providência excepcionalmente, ou seja, apenas nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial. A providência excepcional outro objetivo não tem senão esse. Nos demais casos, de obras executadas nas vias urbanas da cidade, por certo que a Administração disporá de elementos informativos bastantes para permitir ao munícipe a localização delas.

Não se repete aqui o observado no exame da Lei nº 12.574/2011, do mesmo Município de Ribeirão Preto, em que este C. Órgão Especial, por maioria de votos, declarou inconstitucional as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas”, contidas nessa lei, por acarretarem interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo. A decisão de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

parcial procedência da ação foi proferida no julgamento da ADI 2141951-55.2017.8.26.0000, Relator Desembargador ALEX ZILENOVSKI (j. 14.03.2018) a que este voto se reporta mais adiante, com reparo a mencionadas expressões, estas então objeto do voto do Desembargador JOÃO NEGRINI.

Neste caso, tal evidentemente não sucede, como fácil perceber, porque a exigência de exibição de fotografia é circunstancial e excepcional, como assinalado.

Reclama-se, também, de ter-se tornado obrigatória a divulgação da alteração de cronogramas (art. 3º). Ora, o cronograma de obras, de conformidade com o disposto no caput do artigo 1º da lei será divulgado no site oficial do município, "sempre no ultimo dia de expediente do mês, o cronograma de obras e previstos para as respectivas Secretarias Competentes para o mês seguinte", com as indicações exigidas nos incisos do art. 1º, transcritos linhas atrás (item 1 deste voto).

Alterações de cronogramas, que se entende sejam (ou devam ser) excepcionais, são conhecidas e deliberadas pela Administração, que bem pode informa-las como exige a lei, ainda quando as obras sejam realizadas por terceiros contratados para a sua realização.

5. Como bem ressalta a douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 44/47):

"Trata-se de norma de transparência administrativa cuja iniciativa parlamentar não afronta a separação de poderes por não ultrapassar os limites decorrentes da divisão funcional do poder.

"Por fim, não verifico, in casu, vulneração aos princípios de razoabilidade, proporcionalidade, e interesse público, pois, há evidente interesse público e a adoção de solução racional e adequada aos fins destinados (orientação e conhecimento da população), não se demonstrando ônus excessivo nas medidas impostas."



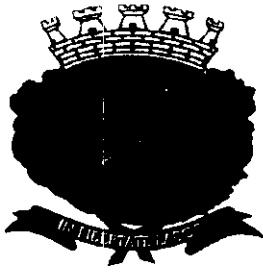
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Já decidiu este Órgão Especial, em caso do mesmo Município de Ribeirão Preto, com considerações atinentes também aos meios de fiscalização do exercício do poder pela administração:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.574/2011 que dispõe sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no Município de Ribeirão Preto. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente.

- 1. Tocante ao vício formal da gênese legal, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria -, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo, hipóteses não observadas no caso em apreço.*
- 2. A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual. Em verdade, a lei municipal visa tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Pública.*
- 3. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

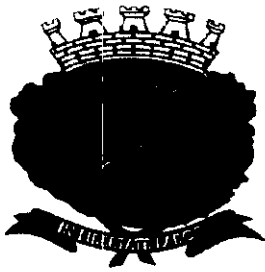
planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

4. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.

5. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

6. A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

7. Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

8. À luz do presente feito, parece correto compreender que a criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos naquele município.

9. Se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, também estamos diante de tutela de direito fundamental à transparência dos serviços públicos e do acesso à informação.

10. A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais.

Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo :

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

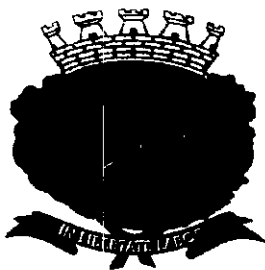
É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 da CF).

(...)

O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.

11. Tornando o serviço em comento mais eficaz, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: “[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”

12. Afere-se que a Lei nº 12.574, de 25/05/2011, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação. Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

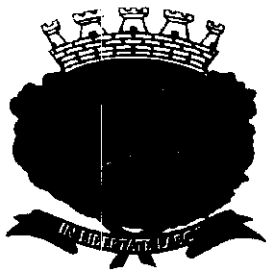
13. No entanto, **a douta maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas” do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo” (ADI 2141951-55.2017.8.26.0000, Relator Desembargador ALEX ZILENOVSKI, j. 14.03.2018).**

Daí a procedência parcial dessa demanda. Mas, como dito antes, e está explícito no acórdão desse julgamento, no diploma objeto deste caso não estão presentes expressões como as lá ditas inconstitucionais, quais sejam, “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas”, de que absolutamente não se trata.

Ao assim decidir o C. Órgão Especial, analisando a Lei nº 12.574/2011, dispondo sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas do Município de Ribeirão Preto, entendeu incorrer inconstitucionalidade, ressaltando não haver “inconstitucionalidade na criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência”. É do que se cuida nesta nova demanda.

Enfim, as normas questionadas não invadem o âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal, assim como não violam o princípio da separação de poderes, nem avançam sobre o da reserva de administração. Visam unicamente tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração. Daí a improcedência da ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2191042-80.2018.8.26.0000)

Outrossim, a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal igualmente no que se refere à proteção ambiental:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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;”

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

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

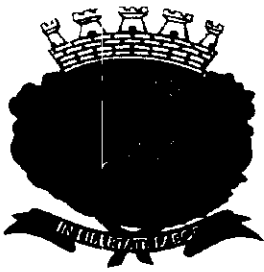
(...)

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

“Art. 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.”

O Supremo Tribunal Federal havia reconhecido o tema como Repercussão Geral nº 145: *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do 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 Constituição Federal)”* (RE 586224) e proferiu o seguinte julgado recentemente:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SACOLAS



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PLÁSTICAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.

1. A hipótese não se assemelha ao Tema 970 – análise das inconstitucionalidades formal e material de lei municipal que dispõe sobre meio ambiente –, pois a presente lei não exige o uso de sacolas plásticas biodegradáveis ou recicláveis pelos estabelecimentos comerciais e industriais, ao passo que a lei em análise proíbe que sejam usadas sacolas plásticas para transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais.

2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (Tema 145).

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não cabe a fixação de honorários.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(...) "Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que "não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado". Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

recorrido: "A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre "produção e consumo", "conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, incisos V, VII e VII).

Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II).

Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.

(...) a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos." (artigo 9º).

E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes", assim como "a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural" (artigo 180, incisos I e III).

Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes "providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico" (artigo 191).

Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam "a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora" e a "minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação" (art. 2º, incisos IV, V e VI).

Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.

Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado." (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 901.444 SÃO PAULO)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 12 de abril de 2019.

Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795