



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

Parecer DJ nº 124/2020

**Assunto: Projeto de Lei nº 49/20 – Autoria Vereador José Henrique Conti – “Dispõe sobre a fixação de diretrizes de combate e prevenção à poluição industrial”.**

**À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a fixação de diretrizes de combate e prevenção à poluição industrial”** de autoria do Vereador **José Henrique Conti** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

*“A poluição industrial tem estado no centro dos debates sobre qualidade de vida, fato este que acontece não somente pela grande importância desse recurso essencial à vida, mas também pelo cenário de descontrole que já se verifica na região. Vários estudos epidemiológicos vêm demonstrando a existência da associação entre a exposição a poluentes atmosféricos e efeitos prejudicial a saúde, mesmo quando os níveis médios destes poluentes não são tão altos, isso sem falar na degradação ambiental.*

*Entretanto, diante de um quadro como este, com índices altíssimos de poluição, nos parece que pouco ou nada tem se feito pelos órgãos competentes para reverter esta situação. Nesse cenário, fica evidente a necessidade de reforçar disposições legais que regem o tema.*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Portanto, se faz necessária a implementação de revisão das tecnologias utilizadas, visando a eficiência energética, a economia de água, e o tratamento adequado de efluentes. Mas, apesar de resultar em benefícios ambientais e econômicos para ambas as partes, a principal barreira para a correta prática é a falta de conscientização em relação aos benefícios."*

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

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

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

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*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

A Constituição Federal de 1988 dotou ainda, o ente Município de autonomia como nunca existente na ordem nacional até então, para tanto, na repartição de competências garantiu-lhe a iniciativa de leis de competência comum dos entes federal conforme estabelecido na Carta Magna:

*“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;”*

Vislumbram-se os seguintes entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito da matéria:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.437/2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE FIXA “DIRETRIZES DE COMBATE E PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS”. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, NO ÂMBITO ESTADUAL, SOMENTE PODE TER POR PARÂMETRO, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS GERAIS A SEREM REGULAMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO. CONSTITUCIONALIDADE.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

**AÇÃO IMPROCEDENTE.**

(...)

*O tema pertinente ao meio ambiente é de competência concorrente, de forma que os Municípios, os Estados e a União podem dispor sobre a matéria, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal.*

*Na esfera Municipal, dentro do que se convencionou de nominar 'interesse local', tanto o Executivo, quanto o Legislativo, podem desencadear o processo legislativo, desde que respeitadas as esferas de atuação de cada um.*

*Aliás, como bem destacou, em seu r. parecer, o culto Subprocurador-Geral de Justiça Dr. Nilo Spinola Salgado Filho:*

*“Como regra, a iniciativa legislativa pertence ao Poder Legislativo, sendo excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:*

*'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J.H. Meirelles Teixeira, Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593)".*

*Assim, o rol de competências privativas do Governador do Estado e, por simetria, do Prefeito Municipal, vem previsto no artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual e, as questões puramente ambientais, não estão nele inseridas, de modo que o projeto de lei a esse respeito pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar ou pelo próprio Executivo.*

*Na hipótese, ao tratar do tema, o Poder Legislativo agiu dentro de seus estritos limites de atuação, sem que houvesse – ao contrário do que sustenta a inicial-, invasão à esfera das atribuições privativas do Poder Executivo.*

*Note-se que a norma traça as regras gerais de sua incidência, sem que tenha feito qualquer determinação específica aos órgãos da Administração Municipal. Aliás, a lei é expressa ao atribuir - embora sequer fosse necessário fazê-lo - a regulamentação da matéria, acerca da distribuição das funções no âmbito da Administração Pública, a cargo do Poder Executivo (artigo 2º, do texto da lei).*

*Respeitadas, assim, as esferas de atuação de cada um dos Poderes, não há que se falar em inconstitucionalidade.*

*Nesse sentido, julgado desta Corte:*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada" (ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. em 19/10/2016);*

*"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 Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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” (ADI nº 2222759-52.2014.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 29.04.16);*

*“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*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*do direto à vida (arts. 1º, III, e 5º, "caput", ambos da CF/88). Exegese do art. 225, "caput", da 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" (ADI nº 0175212-84.2013.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05.02.2014).*

*No que se refere à alegação de ausência de indicação da fonte de custeio, peço vênias para fazer meus, os mesmos fundamentos do julgamento da ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, contidos no v. voto condutor do I. Relator Desembargador Evaristo dos Santos, Comarca: São Paulo, Órgão julgador: Órgão Especial, Data do julgamento: 27/07/2016, do qual constou:*

*"Em que pese diversas vezes ter entendido inconstitucionais normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 dentre outros no mesmo sentido), reconsiderarei meu posicionamento quanto a esse*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

ponto. *Disciplina a Constituição Bandeirante: "Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos." No caso, embora o art. 9º, da Lei Municipal nº 11.896/16, não aponte, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, previu, genericamente, sobre tal assunto, assim dispondo: "As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias." Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora genericamente, da fonte de custeio, máxime quando não dizem respeito à previdência social, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Não discrepa desse entendimento o Colendo Órgão Especial: "Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão 'à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária', tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada." (...) "Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.” “Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.” (grifei ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI). E, “... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua inconstitucionalidade.” (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN). No mesmo sentido o posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal: “Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente." (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES). E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. CÉLIO BORJA, j. 06.06.91; ADI 1243-6, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. SEPÚLVEDA PERTENCE; AI-ARG 446679, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 13.12.05; ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES; RE 770329/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 29.05.14. Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade por indicação genérica de fonte de custeio."

A norma em apreciação, ainda que genericamente, também dispôs: "Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário".

Ante exposto, **JULGA-SE IMPROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO ACÓRDÃO.**" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2148241-23.2016.8.26.0000)

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Se não bastasse, os julgados dão aplicação ao tema 145 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, pelo qual 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)*"

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

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, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 27 de maio de 2020.

  
**Aline Cristine Padilha**  
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)