

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 301/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 137/2021 – Autoria do vereador Alécio Cau - Cria o sistema de Ecociclovias e Ecotrilhas no Município de Valinhos e dá outras providências.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Presidente Sidmar Rodrigo Toloi

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe que “*Cria o sistema de Ecociclovias e Ecotrilhas no Município de Valinhos e dá outras providências*”.

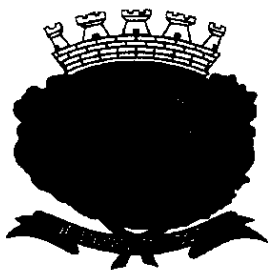
Consta da justificativa do projeto:

Com o advento do Plano Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais, surgiu a possibilidade de criação de sistema de remuneração aos proprietários que permitirem a circulação de pessoas e praticantes de esportes em suas propriedades, visando a redução de gases eventualmente emitidos por veículos automotores.

O presente Projeto de Lei traz como função legislativa a criação de um complexo de vias ecológicas, permitidas sobre propriedades privadas urbanas ou rurais, que sejam compatíveis com ecoturismo e interliguem as mais remotas regiões da cidade.

Notadamente Valinhos tem seu nome originário nos relevos que compõe a formação geográfica da cidade. Some-se a tal fator a disposição de centenas de propriedades na zona rural que formam intrincados desenhos de vias que interligam as áreas da cidade.

Seria uma alternativa a criação de caminhos que cruzam as propriedades com a finalidade de reduzir as distâncias e incentivar o uso de meios alternativos de transporte, notadamente as bicicletas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outra vantagem é a criação de ecotrilhas, que permitem a realização de turismo ecológico em toda extensão territorial do município.

Sem dúvida, uma das mais importantes vitrines de tal projeto é a possibilidade de fomentar o turismo rural pelo circuito das frutas, agregando valores nas atividades econômicas desempenhadas na área rural e fortalecendo o mercado de bicicletas no município.

O projeto traz em seus dispositivos proteção aos proprietários, como isenção de responsabilidade por acidentes que venham ocorrer em suas propriedades, bem como auxílio em casos de turbação, esbulho ou ameaça.

São nestes termos que justifico a apresentação deste projeto e rogo que sejam considerados e debatidos no âmbito da Comissão de Redação e Justiça, bem como em Plenário.

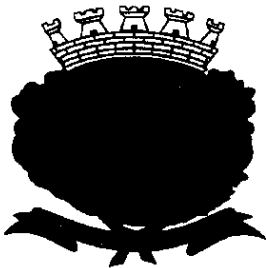
Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

(...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Pois bem, analisando os dispositivos do projeto infere-se que trata-se de matéria de competência municipal, eis que por força da Constituição da República os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Por seu turno, 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;"

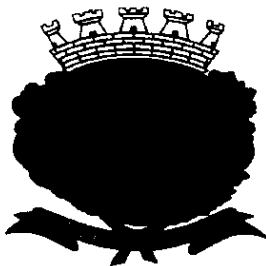
Do mesmo modo, cabe consignar que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, consoante art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, *in verbis*:

"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 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 poder-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;"*

Acerca do tema, no julgamento do Recurso Extraordinário 586.224, ao qual foi atribuída repercussão geral (Tema 145), a Suprema Corte firmou tese ressaltando os limites da competência municipal em matéria ambiental, vejamos:

"05/03/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 586.224 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) :ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S) :SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIFAESP

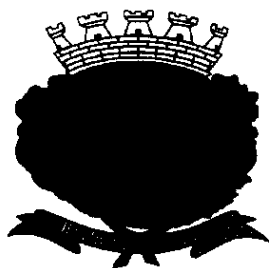
ADV.(A/S) :ÂNGELA MARIA DA MOTTA PACHECO E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ADV.(A/S) :FRANCISCO ANTONIO MIRANDA RODRIGUEZ E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :MUNICÍPIO DE PAULÍNIA PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. **LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL.** LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

[...]

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, 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.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, decidindo o tema 145 da Repercussão Geral, por maioria, vencida a Ministra Rosa Weber, em dar provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP. Por unanimidade, o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Brasília, 5 de março de 2015.

Ministro LUIZ FUX – Relator”

Assim, do julgado supracitado resta claro o entendimento do STF de que o município é competente para legislar sobre o *meio ambiente*, juntamente com a União e o estado-membro, entretanto, dentro dos limites do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

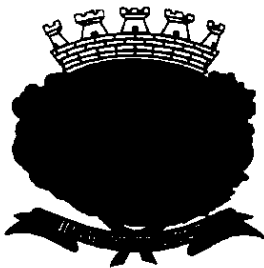


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência municipal em matéria de proteção ao meio ambiente:

“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 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. (TJSP. ADI nº 2222759-52.2014.8.26.0000. Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti. Data de julgamento: 29/04/2016).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn. Ambiental. Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente. CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral. Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020)

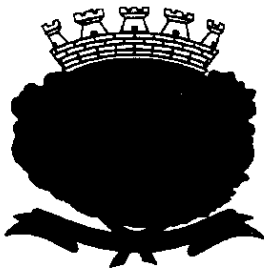
I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.738/19, do Município de Tietê, que "dispõe sobre a proteção ao corte das 'palmeiras imperiais' localizadas no Município de Tietê/SP, e dá outras providências." II. Norma que disciplina o manejo sustentável e a proteção da flora e do meio ambiente locais. Instituição de mecanismo protetivo de espécie arbórea ligada a aspectos culturais e históricos do município. Concretização de comandos e princípios contidos no ordenamento constitucional, relacionados à preservação do meio ambiente. Proteção de interesse comprovadamente local. Inteligência dos arts.30, I, e 225, §1º, I e VI, e §§2º e 3º, da CF, e arts. 191, 192, 193, 194 e 195, da CE. III. Participação comunitária no processo legislativo. Desnecessidade. Diploma que se limitou a inserir no ordenamento local norma destinada à proteção de certa espécie vegetal, dispondo sobre a obrigação de que sua supressão ou a execução de atividades potencialmente danosas aos espécimes tutelados seja precedida de autorização de órgão competente do Poder Público municipal. Inexistência de impacto social relevante em tal regramento. Possíveis



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

consequências ao meio ambiente urbano de caráter majoritariamente positivo. Mecanismo destinado ao controle da qualidade ambiental. Não incidência dos arts. 180, II, e 191, ambos da CE. Atenção às diretrizes hermenêuticas fixadas pelo Colegiado no julgamento da ADI 2101558-20.2019.8.26.0000. IV. Ofensa à regra da separação dos poderes. Não configuração. Ato normativo com disposições suficientemente genéricas e abstratas, que não veiculam qualquer determinação concreta dirigida à Administração. Ao contrário, o diploma impugnado deixa claro que sua efetivação ficará a cargo do "órgão competente da municipalidade", sem, contudo, especificar de qual unidade administrativa se trata. Além disso, o ônus fiscalizatório que decorre da observância do ato normativo constitui dever conatural à sua edição, de modo que inviável cogitar-se de inconstitucionalidade por tal motivo. Precedentes deste OE. V. A falta de indicação dos recursos disponíveis para fazer frente aos encargos resultantes da execução da lei municipal não acarreta sua inconstitucionalidade, implicando, no máximo, sua inxequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. Precedentes. VI. Art.1º, §2º. Inconstitucionalidade. Dispositivo que trata da compensação ambiental para o caso de remoção autorizada do espécime protegido pela legislação. Obrigação de o proprietário da área em que efetivada a derrubada de uma árvore adquirir outras dez da mesma espécie. Providência desarrazoada. Embora altamente necessárias e desejáveis, as medidas de compensação ambiental devem guardar certo nível de correspondência com o dano a que se referem. Excesso evidente no caso em julgamento. Além da discrepância entre a quantidade de árvores derrubadas e aquelas a serem adquiridas pelo proprietário da área em que se deu a remoção, há nos autos manifestação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agricultura e Desenvolvimento Sustentável a contraindicar a medida. Violação à razoabilidade, sob os aspectos da proporcionalidade e técnico, nos termos do art.111, da CE. VII. Pedido julgado parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do §2º, do artigo 1º, da Lei 3.738, de 30 de setembro de 2019, do Município de Tietê, revogada, em parte, a liminar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2011942-97.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 01/09/2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, a matéria de que trata o projeto, 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, no art. 24, § 2º, bem como art. 48 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

“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.”

Todavia, com todo respeito recomendamos a supressão do parágrafo único do art. 2º, porquanto ao dispor sobre responsabilidade civil insere-se no campo do direito civil cuja competência para legislar é privativa da União, conforme art. 22, inciso I da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

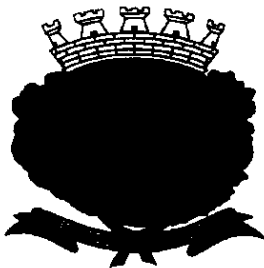
Assim, o parágrafo único do art. 2º do projeto ao estabelecer isenção de responsabilidade dos aderentes às ecociclovias e ecotrilhas por acidentes, desaparecimentos ou fatalidades que venham a ocorrer em suas propriedades adentra indevidamente na competência privativa da União para disciplinar matéria de direito civil, violando-se o texto constitucional estadual que consagra respeito ao pacto federativo (art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo).

Do mesmo modo, o projeto afronta o art. 144 da Constituição Bandeirante que estipula que os municípios devem se organizar com observância aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal, *in verbis*:

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

Nesse sentido, colacionamos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 5.855, DE 23 DE MAIO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LOCAÇÃO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONTRATO DE MÚTUO E COMODATO, E CESSÃO DE CÃES PARA FINS DE GUARDA NO MUNICÍPIO DE VALINHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) - RECONHECIMENTO - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE INTERESSE LOCAL OU COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA DISPOR SOBRE FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (ARTIGO 24, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), IMPEDINDO O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE QUE NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, PRÁTICA DE CRUELDADE ANIMAL - VIOLAÇÃO, ADEMAIS, AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 1º E 111 DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PRELIMINARES REJEITADAS - AÇÃO PROCEDENTE”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União".

(...)

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas decorrentes do pacto federativo, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante, verbis:

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

Nesse particular, não é ocioso consignar que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais refletem o inter-relacionamento entre os Poderes - a exemplo do federalismo e das regras de competências legislativas -, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro, verbis:

(...)

A Constituição Federal consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (competência legislativa privativa da União - artigo 22 da CF), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (artigos 24 e 30, inciso I, da CF).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso, o diploma legal hostilizado dispôs sobre a proibição de locação, prestação de serviços, contrato de mútuo, comodato e cessão de cões para fins de guarda (fls. 14/15), ou seja, **institutos típicos de direito civil**, tema inserido na competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Lei Maior, verbis:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho" (grifos nossos).

Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União.

(...)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222315-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 19/08/2020)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.809, de 02 de outubro de 2019, do Município de Campinas, que "dispõe sobre a cobrança de taxa de estacionamento nos shopping centers e hipermercados e dá outras providências". Previsão de gratuidade de estacionamento condicionado a consumo em lojas e mercados. Restrições ao uso da propriedade e exercício da atividade econômica. Matéria de direito civil. Inconstitucionalidade formal. Matéria de competência privativa da União (art. 22, inciso I, da CF). Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação julgada procedente por violação ao art. 144 da Constituição do Estado, com eficácia ex tunc.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222315-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/07/2020; Data de Registro: 09/07/2020)"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, considerando que a competência legislativa suplementar dos municípios conferida pelos artigos 24, inciso VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal deve harmonizar-se com o regramento emanado pela União, sugerimos adequação dos incisos I e II do art. 3º, aos conceitos estabelecidos na legislação federal, vejamos:

- **LEI FEDERAL Nº 9.985/2000** - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

“Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

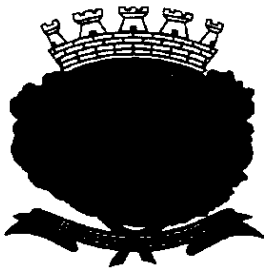
§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. (Regulamento)

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.”

Nesse sentido, colacionamos decisão do Tribunal de Justiça do Estado de

São Paulo:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 956/2017, DO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA – AUTORIZAÇÃO DO USO DE SOM AUTOMOTIVO EM ÁREAS DE RECREAÇÃO SEM ESTABELECIMENTO DE LIMITE EM DECIBÉIS – NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E POLUIÇÃO SONORA – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS CONFERIDA PELOS ARTIGOS 24, VI E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INTERESSE LOCAL E HARMONIA COM O REGRAMENTO EMANADO PELA UNIÃO INOBSERVADOS – DISCIPLINA FEDERAL QUE ESTABELECE LIMITES (Resolução CONAMA nº 01/90 e NBR 10.151) - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE.(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2094784-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 02/03/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, sugerimos a supressão do art. 8º do projeto por adentrar em matéria de reserva da administração ao dispor sobre ato de gestão (parcerias) e impor obrigações à Administração Pública, vejamos entendimento da Corte Paulista:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Norma de conteúdo programático. **Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020. Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.***

(...)

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

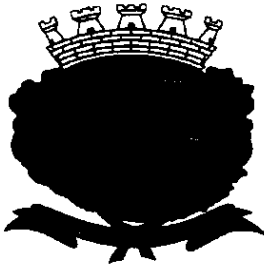
Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

(...)

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).

(...)

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no **artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais**, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:*

*"(...) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade, insculpido nos artigos 5º, II, e 372, ambos da Constituição Federal, e 111 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade insita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta "autorização". **E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.**" (...)*

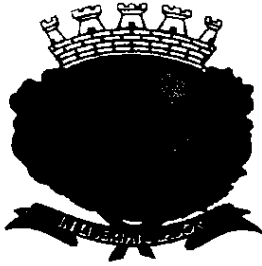
Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e do artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, do Município de Tietê, por afronta aos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

*Ricardo Anafe
Relator Designado*

(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, 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 norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, 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. **Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido.***

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade, observadas às recomendações acima. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 15 de julho de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298