



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

### **Parecer Jurídico nº456/2021.**

**Assunto:** Projeto de Lei nº212/2021 –“*Institui a campanha permanente de orientação e conscientização sobre o descarte adequado do lixo no Município de Valinhos*”.

**Referência:** Processo Legislativo nº4659/2021.

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Institui a campanha permanente de orientação e conscientização sobre o descarte adequado do lixo no Município de Valinhos*”.

Consta da justificativa do projeto:

#### **JUSTIFICATIVA**

*O presente projeto de lei tem como objetivo instituir a Campanha Permanente de Orientação e Conscientização sobre o Descarte Adequado do Lixo no Município de Valinhos.*

*Diversos são os municípios que adotaram campanhas de conscientização sobre o descarte correto do lixo e a importância da coleta seletiva. Exemplo disso é a cidade de Santos, em São Paulo, que por meio do programa “Recicla Santos” vem adotando campanhas educativas e informativas que aumentaram em mais de 100% a coleta de recicláveis, gerando novos postos de emprego e renda.*

*Sendo assim, cresce a necessidade de discutirmos formas de conscientização permanente da população sobre o descarte correto do lixo. Em virtude disso, a presente proposição visa estabelecer normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.*

*No aspecto formal, o projeto encontra respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, não havendo iniciativa reservada para a matéria. Há que se destacar, ademais, que não decorre nenhuma inconstitucionalidade do fato de o projeto de lei dispor, em*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*seu objeto, sobre a instituição de normas gerais sobre o descarte correto no lixo no Município de Valinhos.*

*Isso porque, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).*

*No mesmo sentido, ao analisar a Lei nº 2.067/2015, do Município de Conchal, que também instituiu uma campanha municipal permanente, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade da iniciativa parlamentar para dispor sobre o tema, a saber:*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do 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 competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)*

*Nas palavras do Relator Desembargador Márcio Bartoli:*

*Limitando-se a norma atacada a (i) instituir campanha de caráter educativo a ser inserida no programa curricular municipal (artigo 1º) e (ii) definir princípios, objetivos e diretrizes do referido programa (artigo 2º), impossível falar-se na excessiva concretude de suas disposições.*

*Por todo exposto, acredito e defendo que Valinhos e seus municípios merecem que seja criada uma campanha permanente orientação e conscientização sobre o descarte adequado do lixo.*

*Assim, despeço-me solicitando o apoio dos nobres vereadores para aprovação da proposta.*

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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 nesse parecer não tem força vinculante, portanto é peça opinativa, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Nesse sentido é o entendimento do C. 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.)*

Desse modo, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe referenciado.

Inicialmente, a Constituição Federal prevê no inciso VI, do art. 23 a **competência comum material** a todos os entes federativos para zelar pela preservação do meio ambiente, *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.*

Do mesmo modo, o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal preconiza a **competência legislativa concorrente** para legislar sobre proteção do meio ambiente:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição; (Grifo nosso).

E, aos Municípios, resta consignar que foi dada pela CF a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

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

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

**Art. 5º** Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao **interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: (Grifo nosso)

[...]

**Art. 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;** (Grifo nosso).

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 integrantes da*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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).*

Ressalta-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui a natureza de direito difuso conceituado pelo inciso I, do parágrafo único, do art. 81, do CDC (Art. 81. *A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*).

Aliás, o direito ao meio ambiente equilibrado é objeto de capítulo próprio na Lei Maior que determinou ao Poder Público o dever de promover a **educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.**

### CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*(...)*

**VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Cumpre mencionar que a famigerada Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente também tratou do assunto ao erigir ao *status* de princípio a educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade.

*Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:*

*(..)*

***X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (Grifo nosso).***

Em âmbito federal, temos ainda a Lei nº 9.795/99 que trouxe diretrizes específicas a serem observadas por todos os responsáveis pelo cumprimento da *Política Nacional de Educação Ambiental*, vejamos alguns dispositivos de interesse:

***Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.***

*Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.*

*Art. 3º Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:*

***I - ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;***

*(...)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 5º São **objetivos** fundamentais da educação ambiental:

**I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;**

**II - a garantia de democratização das informações ambientais;**

**III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;**

**IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;**

**V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;**

**VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;**

**VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.**

Art. 16. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental. (Grifo nosso).

E, especificamente sobre a temática da gestão dos resíduos sólidos e a forma como merecem ser destinados, a Lei federal nº 12.305/10, que instituiu a *Política Nacional de Resíduos Sólidos*, ao abrigar definições, princípios, objetivos, instrumentos dentre outras normas correlatas, acabou por nutrir a *mens legis* da propositura ora em apreço, que utiliza expressões lá definidas, tais como “coleta seletiva” e “resíduos sólidos”.

Noutro giro, não menos relevante, a Lei Orgânica do Município de Valinhos igualmente prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente e de **promover a educação ecológica e a conscientização pública**, nos seguintes termos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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. 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.**

[...]

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

[...]

**VI - promover a educação ecológica e a conscientização pública para preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;**

[...]

**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 nº145), 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## 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. 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.)**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

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 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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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 interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Nesse sentido é o entendimento do E. Tribunal de Justiça do 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;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

resultantes da execução da lei municipal não acarreta sua inconstitucionalidade, implicando, no máximo, sua inexecutabilidade 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)

Outrossim, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, o artigo 61, § 1º, da CF estabelece as hipóteses de iniciativa privativa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Por seu turno e em atenção ao princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo no artigo 24, § 2º dispõe:

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

*[...]*

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 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.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos no artigo 48 estabelece as matérias de deflagração exclusiva pelo Prefeito Municipal:

*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.*

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça o Poder Legislativo Valinhense de instituir campanha de orientação e conscientização sobre o descarte adequado no Município de Valinhos.

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que 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.

Trata-se do Tema nº 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***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*

*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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nesse mesmo sentido o entendimento do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

*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 Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170- 91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)*

*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 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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 inexecutabilidade 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)

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado).*

---

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 11.776, DE 03 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA PODER JUDICIÁRIO



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO NORMA QUE **'INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'** LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE. 878.911/RJ AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE PRIVADA, TENDO EM VISTA QUE SOMENTE MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS PARTICULARES É QUE PODEM SER UTILIZADOS 'OS TERRENOS OU GLEBAS PARTICULARES', CONFORME EXPRESSA PREVISÃO LEGAL POR FIM, CONSTATADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 5º DA LEI ORA SINDICADA CAUSA DE PEDIR ABERTA DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE USUCAPIÃO, MATÉRIA AFETA AO DIREITO CIVIL E, PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PORTANTO, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE."** (ADI 2051862-15.2019.8.26.0000, Rel. Des. FRANCISCO CASCONI, j. 31/07/19 grifos nossos).

Todavia, conforme entendimento da E. Corte de Justiça Paulista, recomendamos a emenda do *caput* e do parágrafo único do art. 3º do projeto, posto que estabelece a obrigação ao Poder Executivo de regulamentar a campanha, inclusive estabelecendo prazo para regulamentação, além de prever autorização para celebrar parcerias com a iniciativa privada, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face do artigo 3º da Lei nº 5.422 de 11 de dezembro de 2018, do Município de



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Mauá. Alegação de violação à separação dos poderes, sob o argumento de que não incumbe ao Legislativo interferir nas atribuições do Poder Executivo. Imposição do legislativo para que o executivo regulamente lei de iniciativa parlamentar " O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, da norma que: " dispõe sobre a prioridade da mulher vítima de violência doméstica na aquisição de imóveis oriundos dos programas habitacionais do Município de Mauá". Apontada afronta os art. 5º; 47, II, XI, XIV e 111 da Constituição Bandeirante, aplicáveis por força do art. 144 da CE. A instituição de obrigação ao Executivo ("Poder Executivo regulamentará a presente Lei") por parlamentar resulta em interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo, em desatenção aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. A violação à separação dos Poderes se dá a medida em que o Poder Legislativo pretende impor ao Poder Executivo uma obrigação, o dever de regulamentação uma legislação. Vulneração aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. Ofensa aos artigos art. 5º; 47, II, XI, XIV e 111, da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Poder Executivo regulamentará".*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033682-14.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 26/08/2021).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*possível a construção de sanitários públicos definitivos. I. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. II. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que não invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nesse ponto. III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar concedida.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2269029-27.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 08/10/2021)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – VIABILIDADE – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA – PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA Nº 682) – ARTIGO 6º, TODAVIA, QUE POR ESTABELECEER OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL (CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARA APRECIÇÃO DOS PROJETOS), VIOLA A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, DA CE), MALFERINDO CONSEQUENTEMENTE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – **MÁCULA TAMBÉM VERIFICADA NO ARTIGO 8º, POR SER INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA** – OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ARTIGO 163, §6º, DA CE) NÃO CARACTERIZADA – LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA – INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS – EXAME DE CONFORMIDADE AO ARTIGO 113 DO ADCT – POSSIBILIDADE, À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA – DISPOSITIVO QUE EXIGE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EM PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM RENÚNCIA DE RECEITA – POSICIONAMENTO DO C. ÓRGÃO ESPECIAL QUE TEM AFASTADO SUA INCIDÊNCIA AOS MUNICÍPIOS – RECENTES JULGADOS DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TODAVIA, REAFIRMANDO SUA PARAMETRICIDADE A TODOS OS ENTES FEDERADOS QUANTO AO PROCESSO DE PRODUÇÃO NORMATIVA, A JUSTIFICAR ACOLHIMENTO DA TESE – PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2086325-46.2020.8.26.0000;



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial;  
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:  
29/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021)*

*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.*

*1. Ex ante, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Márcio Bartoli, mas por convencimento, ousou divergir em parte, como segue.*

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tietê visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que institui o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras demências e a seus familiares, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Aduz, ainda, que não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a serem desenvolvidas por órgãos da administração pública, interferindo na*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*gestão do Chefe do Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.*

*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 de 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;*

*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;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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.**

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

**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, 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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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) Grifo nosso.

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a autorização das escolas da rede pública do ensino fundamental do Município de Mauá, a firmar convênio com empresas privadas e cooperativas para doação de uniforme escolar e dá outras providências.” - No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como a dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo, já que disciplina tema afeto à administração estatal Lesão aos artigos 5º, caput, e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal Eiva que permanece mesmo diante da natureza de “lei autorizativa” Ação julgada procedente.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2299706-40.2020.8.26.0000; Relator (a): ALEX ZILENOVSKI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021). Grifo nosso.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 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 e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, a proposta reunirá condições de constitucionalidade e legalidade, **desde que observadas as ressalvas apontadas quanto ao art. 3º, caput e parágrafo único.** Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 11 de novembro de 2021.



**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP 319.159