

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 566**

PROJETO DE LEI Nº 11.596

PROCESSO Nº 70.204

De autoria do Vereador JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS, o projeto institui o Programa Municipal de Incentivo ao Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gorduras de Origem Vegetal ou Animal e de Uso Culinário e dá outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07.

É a síntese do necessário.

PARECER.

Análise orgânico-formal do projeto.

Sob o aspecto legislativo formal, a proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, VIII, c/c o art. 7º, VIII), e quanto à iniciativa, que é concorrente, sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza de lei ordinária, pois está fora do rol do art. 43 da Carta de Jundiaí. No que concerne ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

Da análise da propositura segundo o entendimento do E. TJ/SP.

O tema envolve a instituição de norma programática destinada à proteção do meio ambiente.



Tratando-se de lei de caráter programático que não impõe ônus ao Poder Público, há entendimento favorável do E. TJ/SP. Trata-se da ADIN 0155934-34.2012.8.26.0000, rel. Des. Elliot Akel, j. 23.01.2013 (juntamos cópia).

No campo da preservação do meio ambiente, o E. TJ/SP relativizou o princípio da separação dos poderes ao julgar improcedente a ADIN que tinha como objeto a Lei nº 7650, do Município de Jundiaí que tratava da destinação de pneus inservíveis. Trata-se da ADIN 0265019-52.2012.8.26.0000, rel. Des. Caetano Lagrasta, j. 24.06.2013 (juntamos cópia).

Todavia, alerte-se, que o mesmo E. TJ/SP, na ADIN 0192324-71.2010.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. 23.03.2011 (juntamos cópia), em caso que versava sobre lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que tratava da gestão de resíduos industriais e hospitalares do Município de Amparo, por maioria de votos, reconheceu ser a lei inconstitucional e ilegal por ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 5º e 47, inciso II, da CE).

O tema sofreu uma viragem jurisprudencial o que torna a matéria tormentosa e obrigando a Consultoria Jurídica da Casa o apontamento dos posicionamentos divergentes para superior deliberação do Plenário.

COPUMA.

Deverão ser ouvidas a CJR e



Câmara (art. 44, L.O.M.).

QUORUM: maioria simples da

É o parecer.

Jundiaí, 13 de junho de 2014.

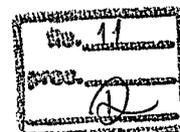
Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



79

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



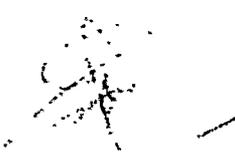
ACÓRDÃO

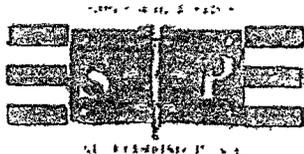
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0155934-34.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMPARO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMPARO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

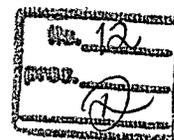
O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, RIBEIRO DOS SANTOS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO E SILVEIRA PAULILO.

São Paulo, 23 de janeiro de 2013.


ELLIOT AKEL
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0155934-34.2012.8.26.0000

SÃO PAULO

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMPARO

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMPARO

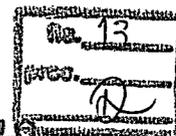
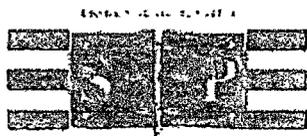
VOTO Nº 31.000

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA Nº 44/12, QUE ACRESCE O ARTIGO 212-C À LEI MUNICIPAL Nº 1.719/90 (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE AMPARO) - PREVISÃO DE GARANTIA À ASSISTÊNCIA INTEGRAL À SAÚDE DO HOMEM - INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INOCORRÊNCIA - NORMA DE CARÁTER FUNDAMENTALMENTE PROGRAMÁTICO, GERAL E ABSTRATO, NÃO IMPONDO AO EXECUTIVO NENHUMA AÇÃO CONCRETA CAPAZ DE GERAR DESPESAS - AÇÃO IMPROCEDENTE.

RELATÓRIO

O Sr. Prefeito Municipal de Amparo ajuizou a presente ação direta objetivando a declaração da inconstitucionalidade da Emenda nº 44/12, que acresce o artigo 212-C à Lei Municipal nº 1.719/90 (Lei Orgânica do Município de Amparo), de iniciativa do Legislativo municipal e promulgada pela Mesa Diretora.

Afirma que tal dispositivo, que garante "assistência integral à saúde do homem nas diferentes fases de sua vida, com ações voltadas à prevenção, diagnóstico, tratamento e controle de doenças", feriu as disposições contidas nos arts. 5º, 25, 47, II e XI e 144 da Constituição Estadual e ofende o princípio da independência



e harmonia entre os poderes, invadindo competência do Poder Executivo.

Indeferido o pedido de liminar (fl. 95), o Presidente da Câmara Municipal de Amparo, embora cientificado da ação (fl. 97), deixou de prestar informações.

A douta Procuradoria de Justiça apresentou parecer no sentido da improcedência da ação (fls. 101/107).

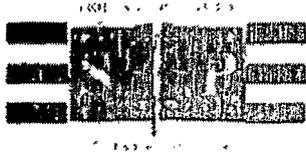
É o relatório.

VOTO

Alega-se a inconstitucionalidade da Emenda nº 44/12, que acresce o artigo 212-C à Lei Municipal nº 1.719/90 (Lei Orgânica do Município de Amparo).

Segundo o citado dispositivo (art. 212-C), "É garantida assistência integral à saúde do homem nas diferentes fases de sua vida, com ações voltadas à prevenção, diagnóstico, tratamento e controle de doenças".

Nos termos do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Paulista, cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a elaboração de 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 e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, (III) organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado.



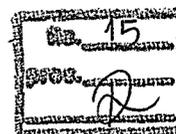
(IV) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, (V) militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou extinção do efetivo da Polícia Militar, e (VI) criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Lembra, HELY LOPES MEIRELLES, que a atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. "(...) De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., p. 605/606).

No caso em exame, contudo, verifica-se que a norma inquinada tem caráter fundamentalmente programático, geral e abstrato, não impondo ao Executivo nenhuma ação concreta capaz de gerar despesas.



PODER JUDICIÁRIO



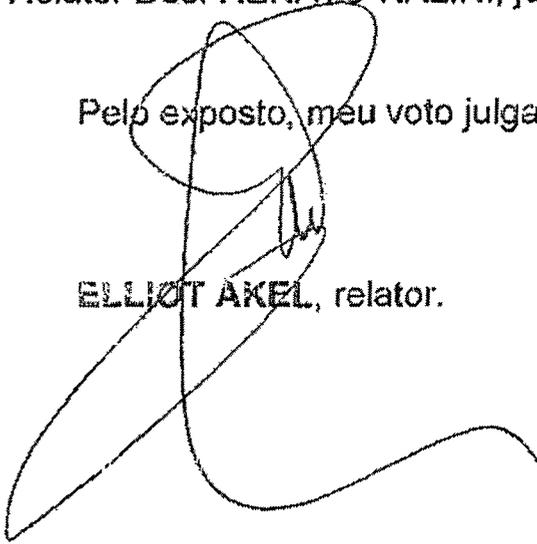
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

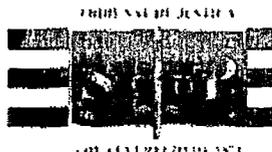
Não se configura a propalada invasão de competência legislativa nem indevida interferência nas atividades próprias da Administração do Município.

Conforme bem observado no parecer da douta Procuradoria de Justiça, "o ato normativo não cria diretamente cargos, órgãos, ou encargos para a administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público, e tampouco gera diretamente qualquer despesa para a administração pública" (fl. 106).

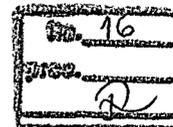
Há de se admitir que as reservas de iniciativa legislativa a entes diversos do Poder Legislativo deverão ser interpretadas restritivamente, uma vez que tais reservas constituem exceções à função típica do Parlamento. Nesse sentido: "Interpretação restritiva de direito estrito que é a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo", pois "legislar é missão do Poder Legislativo" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0303310-92.2010, Relator Des. RENATO NALINI, julgada em 04.05.11).

Pelo exposto, meu voto julga improcedente a ação.


ELLIOT AKEL, relator.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

123

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0265019-52.2012.8.26.0000, da Comarca de Comarca de Origem do Processo Não informado, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, LUIZ ANTONIO DE GODOY e MÁRCIO BÁRTOLI, julgando improcedente; e CAUDURO PADIN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO e GRAVA BRAZIL, julgando procedente.

São Paulo, 24 de julho de 2013.

CAETANO LAGRASTA
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

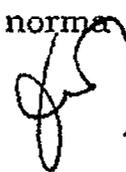
Voto n. 29.371 – Órgão Especial
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0265019-52.2012.8.26.0000
Autor: Prefeito do Município de Jundiaí
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.650, de 28/3/2011, de iniciativa do Legislativo Municipal, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis. Princípio da separação de poderes que deve ser compreendido em razão de uma de suas finalidades precípua e para a qual fora criado: o interesse da coletividade, que encontra guarida no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e constitucionalmente tutelados. Vício de iniciativa e violação à reserva da Administração não configurados e que não se sobrepõem ao direito ao meio ambiente equilibrado, sem o qual a existência da Humanidade é comprometida e cuja preservação é um direito fundamental de terceira geração que assiste à generalidade das pessoas. Lei cuja constitucionalidade deve ser reconhecida. Ação improcedente.

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí em face da Lei Municipal nº 7.650, de 28 de março de 2011, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis.

Alega, em síntese, que a lei atacada, de iniciativa de vereador, viola o princípio da separação de poderes por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Sustenta a ocorrência de vício material e formal, bem como o aumento de despesa ao obrigar a reestruturação das atividades do órgão incumbido da fiscalização por criar obrigação vinculada ao Poder Executivo, implicando aumento do número de funcionários, sem indicar a origem dos recursos, violando o princípio da legalidade. Argumenta que a norma





PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atacada regulamenta o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis de forma distinta da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, especialmente porque atribuiu ao Poder Público Municipal a responsabilidade exclusiva pela disponibilização de local para o recebimento de pneus inservíveis e por dar-lhes destinação adequada enquanto não houver sistema de coleta e destinação final implantado. Sustenta violação ao artigo 46, inciso V, da Lei Orgânica do Município; aos artigos 5º, *caput*, 25, 47, inciso II, 111 e 144, todos da Constituição Estadual; e aos artigos 2º, 30, inciso II, 37, 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Processada sem a liminar (fls. 42/43), o d. Procurado geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato (fls. 52/53), com informações da Câmara Municipal de Jundiaí (fls. 56/58) e parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, pela procedência da ação (fls. 96/109).

É o relatório.

A lei impugnada, de iniciativa do Legislativo Municipal, dispõe sobre o "*recolhimento e destinação de pneus inservíveis*", com a seguinte redação:

"Art. 1º. Todo estabelecimento comercial que manuseie pneus inservíveis disporá de local seguro para recolhimento desse produto, atendendo às normas técnicas e à legislação em vigor no país.

Parágrafo único. O estabelecimento afixará, em local visível, placa em tamanho e com letras facilmente legíveis, contendo os seguintes dizeres: "Pneus usados podem transformar-se em focos de mosquitos transmissores de doenças como dengue, malária ou febre amarela. Se jogados em rios ou córregos provocam enchentes. Se queimados a céu aberto liberam enxofre. Cuide do meio ambiente e da saúde de todos!"

Art. 2º. Quanto aos locais de armazenamento:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

I - serão compatíveis com o volume e a segurança do material a ser armazenado;

II - serão cobertos e fechados de maneira a impedir a acumulação de água;

III - serão sinalizados corretamente, alertando para os riscos do material ali armazenado;

IV - o sistema de escoamento de água não poderá ser ligado à rede de esgoto ou de águas pluviais.

Parágrafo único. O armazenamento dos pneus inservíveis far-se-á de maneira ordenada e classificada de acordo com as dimensões do produto.

Art. 3º. Regulamento do Executivo disporá sobre a destinação final do passivo gerado e/ou adquirido, relativamente ao produto objeto desta lei.

Art. 4º. A infração do disposto nesta lei implica:

I - notificação por escrito, na primeira ocorrência;

II - multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), se no prazo de 30 (trinta) dias da notificação esta não for atendida;
III - multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e cassação da licença do estabelecimento, no caso de nova reincidência.

§ 1º. A atualização monetária das multas far-se-á com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, medido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou outro que venha a ser instituído pelo Governo Federal.

§ 2º. Sujeitam-se às mesmas penalidades qualquer pessoa ou estabelecimento que esteja realizando o descarte de pneus em locais não-apropriados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 5º. O Município incentivará a implantação de unidades de recolhimento e reciclagem de pneus inservíveis, bem como a utilização alternativa de maneira ambientalmente correta desse produto.

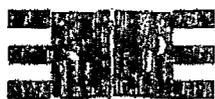
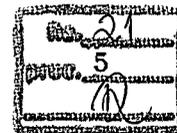
§ 1º. O atendimento ao disposto neste artigo poderá ser feito mediante termo de parceria e/ou convênio, para credenciamento ou autorização, de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), fundações ou entidades associativas comunitárias de coletores de recicláveis e congêneres, a executar programas de recolhimento e reciclagem de pneus e seus rejeitos, observada a legislação em vigor.

§ 2º. Enquanto não houver um sistema de coleta e destinação final implantado, nos termos do parágrafo primeiro deste artigo, para coleta ou recepção dos pneus inservíveis, a Prefeitura disponibilizará local adequado para recebimento destes, dando-lhes destinação adequada.

Art. 6º. Regulamento do Executivo disporá sobre a realização de campanha esclarecendo sobre os riscos que os pneus inservíveis representam para o meio ambiente e para a população, bem como orientando sobre a destinação ambientalmente correta de tais produtos.

Art. 7º. Os pneumáticos recolhidos destinar-se-ão à pavimentação asfáltica, em processo úmido ou em processo seco, na proporção mínima de 80% (oitenta por cento) do total de pneumáticos recolhidos, observando-se a quantidade e os prazos fixados pela Resolução do CONAMA nº 258/1999.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente promoverá periodicamente, através de uma organização do terceiro setor, um levantamento sobre a demanda existente do produto pneumático para fins de pavimentação asfáltica, com prioridade para as regiões com mais carência de asfalto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 8º. *As despesas decorrentes da implantação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

Art. 9º. *Esta lei será regulamentada pelo Executivo.*

Art. 10. *São revogados:*

I – a Lei nº. 5.442, de 17 de abril de 2000; e II – o inciso III do art. 1º. da Lei nº. 6.170, de 18 de novembro de 2003, introduzido pela Lei nº. 7.038, de 09 de abril de 2008.

Art. 11. *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

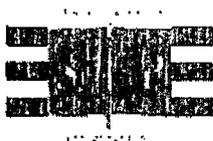
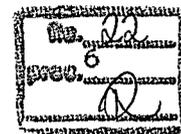
A ação é improcedente.

Inicialmente, cumpre destacar que o tema objeto da Lei não é estritamente local, pois a matéria relativa ao meio ambiente deve ser vista de forma integrada, já que afeta toda a coletividade e que as consequências de sua má conservação não se limitam à área geográfica do Município de que trata.

Em que pese a tese de vício de iniciativa amparada no princípio da separação de Poderes é preciso considerar o fundamento precípua dessa diretriz constitucional.

O Estado Democrático e Constitucional desenvolveu-se a partir do século XVIII, com o ideal de ser criado pelo povo e para o povo, em prol dos interesses da coletividade, valendo-se da separação de Poderes, com distintas funções, pesos e contrapesos, como instrumento para atender a essa finalidade e evitar os abusos de poder e governança até então vivenciados, a partir de outras formas de organização do poder.

157
29/3/10



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, passados dois séculos desde o surgimento do Estado Constitucional e dada a complexidade das relações sociais, econômicas e políticas da contemporaneidade em que vivemos, de suas demandas e conflitos decorrentes, não é razoável olhar para a fundante tripartição de Poderes de forma positivista e estanque, desconsiderando valores e interesses prementes da coletividade, para o qual esse sistema fora criado, e que guardam total coerência com os princípios fundamentais e direitos e garantias previstos na Constituição em vigência no país.

Nesse sentido, o pós-positivismo jurídico veio no fluxo histórico do desenvolvimento do Direito, conferindo a possibilidade de se adequar a interpretação das normas frente à realidade dinâmica e complexa, para além da legalidade estrita, empreendendo uma leitura moral do Direito, tendo como substratos “o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana” e “a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras” (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7547>>. Acesso em: 11 jun. 2013).

Assim é que, no presente caso, há que se promover o exame da Lei impugnada e dos artigos constitucionais suscitados como violados à luz do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, síntese dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF), e, ainda, à luz do direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*, CF), à saúde (art. 6º), e ao meio ambiente equilibrado (art. 225), e ao princípio da prevenção e da solidariedade intergeracional.

Sem um meio ambiente equilibrado, não há como se garantir a continuidade da existência humana.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O senso de ecologia e ecossistema, no qual o ser humano existe e vive de forma integrada às outras espécies e ao ambiente, em ciclos contínuos de troca de matéria e energia (CAPRA, Fritoj. O Ponto de Mutação. São Paulo: Cultrix, 1995, p. 14), é imprescindível ser considerado no presente caso.

Como bem ressaltou o Min. CELSO DE MELLO, do C. STF, a preservação da integridade do meio ambiente é um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.”* (Cautelar em ADIn n. 3.540/ DF, Plenário, j. 1.9.2005 e v. acórdão publicado no D.O. 3.2.2006).

De toda forma, em qualquer hipótese, o resguardo desse essencial bem da vida é, com exclusividade, fruto da decisão dos juizes, afastando-se, desde logo, o recurso à Reserva de Administração, com base na impossibilidade econômica ou ausência de previsão orçamentária.

O papel do juiz, no paradigma pós-positivista, é o de intérprete coparticipante do processo de criação do Direito, complementando o trabalho do Legislativo, realizando escolhas entre as soluções possíveis, valendo-se do princípio instrumental da razoabilidade para a ponderação dos direitos, valores e bens em discussão, e não mais o de um técnico que desempenha apenas uma função silogística entre a norma e o fato concreto. (BARROSO, Luís Roberto, op. cit. p. 11-12).

62.374c



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, se o Legislativo de Jundiaí propõe uma alternativa para a destinação de um resíduo tão agressivo ao meio ambiente, como são os pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza, esta iniciativa deve ser apoiada pela Justiça, vez que em plena harmonia com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o art. 225, da CF, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na lição de CAPRA: *“Vivemos hoje num mundo globalmente interligado, no qual fenômenos biológicos, psicológicos, sociais e ambientais são todos interdependentes. Para descrever esse mundo apropriadamente, necessitamos de uma perspectiva ecológica que a visão de mundo cartesiana não nos oferece.”*(in op. cit., p. 14).

Dessa forma, se as normas de Direito e sua interpretação, assim como a atividade política e econômica, não forem pensadas dentro da ótica da sustentabilidade, corre-se o risco de se comprometer *“um direito fundamental de relevância extrema. O primeiro de que são titulares os nascituros, que poderão nunca chegar a existir, se continuar o descabro do maltrato dos recursos naturais”* (ADI n. 0004379-04.2011.8.26.0000, Declaração de Voto Vencido do Des. JOSÉ RENATO NALINI, j. 3.8.2011). E, como bem pontuado por este: *“O intuito da lei é o mais saudável e digno de encômios. É o Município levar a sério a dicção fundante do artigo 225 da Carta Política, onde se atribui à sociedade e – indistintamente – às três unidades da Federação, a iniciativa de tutelar o meio ambiente. Lúcida e responsável a previsão normativa do município, portanto. Estranha-se eu não tenha sido adotada pelo Executivo, que invoca a sua atribuição exclusiva para tanto.”*.

No mesmo sentido, é a declaração de voto do Des. ROBERTO MAC CRAKEN, no julgamento da ADI n. 0109302-47.2012.8.26.0000, com participação desta Relatoria: *“Ademais, também pelo motivo acima esposado, não*

Direta de Inconstitucionalidade n. 0265019-52.2012.8.26.0000 – São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

há que se argumentar acerca de vício de iniciativa, pois a lei impugnada não impõe situações ou invade esfera relativa à execução de atos pela Administração Pública, ao contrário, dispõe sobre mecanismos para melhor proteger a interesse coletivo, difuso e fundamental. Vale destacar, também, que o artigo 225, "caput", da CF/88, assevera que a tutela do meio ambiente também compete ao "Poder Público", sendo que nesta expressão genérica está toda a gama de entidades e órgão, da administração direta e indireta, bem como dos respectivos Poderes, dentre eles, por lógica, o Legislativo, nas suas respectivas esferas, legitimando, assim, por consequência, a Câmara Legislativa Municipal, dentro de uma das suas funções típicas, a de legislar, o dever indispensável de proteger o meio ambiente. Ainda mais, cabe asseverar que o meio ambiente, como já dito, sendo direito fundamental, eventual vício de iniciativa não teria o condão de determinar a extirpação do ordenamento jurídico norma de importante e insofismável relevo, ou seja, deve sempre ser priorizado o interesse público a um meio ambiente sadio e adequado à sobrevivência de todos os seres vivos, em nítida observância do já citado princípio da solidariedade intergeracional, e, principalmente, mesmo porque, busca-se mais o sentido material da norma, que no caso é extremamente relevante, do que o procedimento legislativo isoladamente considerado."(j. 12.12.2012).

Por fim, cumpre notar que a Lei traz a proposta pedagógica, contida no parágrafo único, do art. 1º, de determinar aos estabelecimentos comerciais, que manuseiam pneus inservíveis, de afixar, em local visível, placa com letras legíveis informando sobre os danos decorrentes da má destinação desse material e convidando a população a cuidar do meio ambiente e da saúde de todos, em consonância com o espírito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n. 12.305/2010) e com o art. 225 da CF.

Constitucional, portanto, a Lei nº 7.650/2011 do Município de Jundiaí, afastada a violação ao artigo 46, inciso V, da Lei Orgânica do Município; aos artigos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5º, *caput*, 25, 47, inciso II, 111 e 144, todos da Constituição Estadual; e aos artigos 2º, 30, inciso II, 37, 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Ante o exposto, JULGA-SE
IMPROCEDENTE a ação.


CAETANO LAGRASTA
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



35

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0192324-71.2010.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é requerente PREFEITO DO MUNICIPIO DE AMPARO sendo requerido PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE AMPARO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. CAMPOS MELLO. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O RELATOR SORTEADO.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

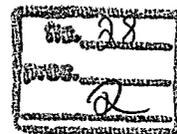
O julgamento teve a participação dos Desembargadores SOUSA LIMA, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, CAMPOS MELLO, GUERRIERI REZENDE e XAVIER AQUINO com votos vencedores; JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN e SAMUEL JÚNIOR com votos vencidos.

São Paulo, 23 de março de 2011.

CAMPOS MELLO
Relator Designado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.192234-6 VOTO 24702

Autor: Prefeito Municipal de Amparo.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Amparo.

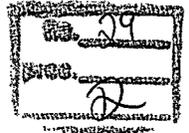
Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal 3.476/2009 do Município de Amparo, que dispõe sobre gestão dos resíduos das industriais e hospitalares no Município. Vício de Iniciativa. Invasão da esfera de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo local. Ofensa ao princípio da Separação de poderes. Ofensa aos arts. 5º, caput e 47, II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação Procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Amparo, com pedido de liminar, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.476, de 17 de novembro de 2009, a qual dispõe sobre gestão dos resíduos das industriais e hospitalares no Município de Amparo, norma de autoria parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de derrubado o veto posto pelo requerente (cf. fls. 02/18).

Argumenta que a lei padece de vício de iniciativa, afrontando o princípio constitucional da separação de poderes, pois a matéria é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, a quem caberia, com exclusividade, a elaboração de normas atinentes à organização, serviços e funcionamento do Município. Alega que a lei em questão não traz previsão dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos que dela decorrerão. Afirma que a gestão de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



2

resíduos industriais e hospitalares é de interesse nacional, de forma que a competência legislativa do município é apenas suplementar. Assevera que o diploma em questão violou os artigos 5º, 24, § 2º, 1, 25, 47, II, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Pede a procedência.

A liminar foi deferida.

A Fazenda Estadual se manifestou a fls. 52/54.

A Câmara Municipal deixou de prestar informações.

A Douta Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se pela procedência em parte da presente ação.

É o relatório.

A ação é procedente.

A Lei em questão cuida da gestão de resíduos industriais líquidos (art. 1º, 3º, 4º, 5º) e é de origem parlamentar, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de rejeição de veto do autor.

Não se nega que a Lei Maior atribuiu também aos municípios o dever de zelar pela proteção ambiental. Além do comando genérico contido no art. 225, a Constituição Federal prevê no art. 23, VI e VII a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente,

Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.192234-6 VOTO 24702



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



3

combater a poluição, em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora. Foi estabelecida, assim, competência legislativa concorrente nessa matéria. Trata-se, inequivocamente, de opção do constituinte, para a defesa de certos interesses, no sentido de que fossem combinados os esforços de todos os entes e também no sentido de que fosse estabelecido verdadeiro condomínio legislativo nessa matéria (cf. "Curso de Direito Constitucional", Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, Ed. Saraiva, 5ª ed., 2010, p. 953/954).

Há previsão constitucional expressa para que o município legisle sobre assuntos de interesse local e ainda para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II, da CF) e, além disso, cabe-lhe promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Vê-se, pois, que nada impede legislação municipal que tenha por escopo a proteção do meio ambiente. Não se pode perder de vista que, nesse campo, o Município está dotado competência implícita, sobre a qual prevalecem as expressas estadual e federal. Mas o que importa na espécie é que em casos de competência concorrente, não é vedada a edição de lei municipal, observado, porém, o princípio da primazia

Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.192234-6 VOTO 24702



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



4

(cf., a propósito, Hely Lopes Meirelles, "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 16ª ed., 2008, p. 136/137).

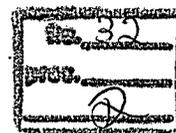
Ocorre que a lei em questão invade a esfera de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo local. O art. 10 determina que o Município implante programas de capacitação gerencial na área de resíduos líquidos industriais e que forme cadastro de transportadores, enquanto o art. 11 estabelece critérios para licenciamento de transportadores. Já os arts. 12 e 13 estabelecem a imposição e a gradação de penalidades aplicáveis. Tudo isso configura invasão das atribuições do Poder Executivo local, o que é vedado em projeto de iniciativa parlamentar, pois viola o art. 5º, caput e 47, II, da Constituição Estadual. Já se decidiu neste Órgão Especial que a fixação de obrigação de fiscalização e de imposição de sanções administrativas, em projeto de iniciativa parlamentar *"interferiu em matéria administrativa de interesse local, cuja regulamentação por lei está reservada a processo legislativo de competência exclusiva do Prefeito, por força do disposto no art. 47, II, da Constituição estadual, aplicável aos municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição Estadual"* ADIN 102.744-0/9-00, Rel. Des. Paulo Shintate). A boa doutrina proclama que o Poder Legislativo não pode *"impor ao Executivo a*

Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.192234-6 VOTO 24702



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

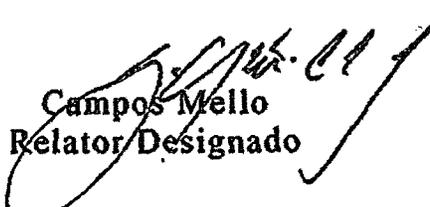
5



tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição"(Hely Lopes Meirelles, "Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 16ª ed., 2008, p. 619). É o caso dos autos.

De resto, não há como dividir a lei em partes válidas e partes inválidas. Trata-se aqui da hipótese denominada de "nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa". Assim tem decidido o Pretório Excelso em casos de não observância do processo legislativo (cf. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, "Curso de Direito Constitucional", Ed. Saraiva, 5ª ed., 2010, p. 1420, com remissão a inúmeros precedentes daquela Corte). O desrespeito ao processo legislativo fulmina integralmente o diploma eivado de inconstitucionalidade formal.

Pelo exposto, julgo a ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.476/09, de Amparo.


Campos Mello
Relator Designado

Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.192234-6 VOTO 24702

33



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0192324-71.2010

Voto nº 22.072

Comarca de São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Amparo

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Amparo

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Com o máximo respeito, dirirjo da douta maioria.

O Projeto de Lei foi proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, ainda que vetado pelo Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a norma (fl. 38).

Reza a Lei Municipal nº 3.476/2009 que dispõe sobre resíduos industriais e hospitalares:

“Art. 1º - A disposição adequada de resíduos da indústria, geralmente líquidos utilizados pelas empresas visando a sua segregação e o seu aproveitamento, as quais são de responsabilidade delas, já que deles se utilizam no seu dia a devendo em razão disso, adotar todas as medidas, programas e, apresentar projetos para sua segregação, coleta, armazenamento e outros sistemas do tratamento de resíduos gerados em áreas industriais - fábricas, observado o que determina a Resolução CONAMA 307/2002, a Lei Estadual 9.921/1993 e o Decreto Estadual 38.356/98, bem como o plano diretor e as legislações aplicáveis ao caso.

§ 1º - A partir da data de aprovação da presente lei, os resíduos líquidos industriais gerados nas fábricas deverão ter coletor próprio e destinação adequada, e transportados por empresa especializada ou pela empresa que dela se utilizou.

§ 2º - São considerados resíduos líquidos industriais todos os resíduos gerados dentro das fábricas instaladas no município de Amparo, bem como, os indicados pela legislação estadual, e ainda os considerados pela CETESB.

I - Resíduo químico (todos os produtos químicos);

II - Resíduo tóxico (materiais considerados tóxicos, ou considerados pela CETESB).

1



§ 3º - Os resíduos serão classificados por classe e tipo conforme a NBR nº 10004, da ABNT, em especial os de natureza tóxica, conforme previsto na legislação. Da mesma forma, a destinação final e o tratamento devem estar de acordo com a legislação em vigor.

Art. 2º - Para efeitos desta Lei, consideram-se, com resíduos líquidos industriais, aqueles provenientes de:

I - Atividades industriais exercidas por empresas industriais instalada no âmbito municipal,

II - Outros resíduos desta natureza, seja pastoso, estado líquido, todos oriundas de equipamentos ou instalações industriais, ali utilizados.

III - aqueles que a CETESB também considerar;

Art. 3º - O sistema de gerenciamento dos resíduos líquidos industriais terá planos específicos de gerenciamento e terão planos e projetos específicos de coleta, transporte, tratamento e destinação a serem licenciados pelo município ou pelo órgão ambiental. A presente Lei tem como meta a redução e o perfeito controle de possíveis efeitos ambientais, sendo que o lixo industrial é responsabilidade das empresas que se utilizam para a devida produção.

§ 1º - Fica vedada a descarga ou depósito de resíduos de forma indiscriminada no solo e em corpos d'água.

§ 2º - É proibida a descarga de resíduos líquidos industriais de qualquer natureza em vias públicas, nem mesmo com acondicionamento adequado, devendo tal, sempre ser realizado por empresa devidamente especializada ou gerenciada para fazê-lo. O acondicionamento do material, deverá ser o adequado ao tipo de resíduo, devendo a empresa evitar no máximo o risco de acidentes ou de seu vazamento.

§ 3º - A acumulação temporária de resíduos sólidos só será tolerada, caso não ofereça risco de poluição ambiental ou de danificar equipamentos públicos.

Art. 4º - É proibida a diluição ou lançamento de resíduos líquidos em sistemas de esgoto sanitários, em vias públicas ou na rede pluvial de esgotamento e drenagem urbana. O tratamento deve ser uma obrigação legal.

Art. 5º - Quando a destinação for em solo urbano, ou mesmo rural, deverão ser tomadas todas as providências, para a proteção de águas superficiais, subterrâneas, unidades patrimoniais, históricas, obras de arte e bens materiais de terceiros, de maneira que estes não sejam atingidos, danificados ou alterados sem prévia autorização da autoridade municipal. A destinação que trata este artigo deverá ter parecer do Conselho de Meio Ambiente, bem como a CETESB.

Parágrafo Único - Não será permitida a disposição de resíduos líquidos industriais, ou do que trata a lei, conforme classificação da ABNT NBR nº 10004, em qualquer local do município sem prévia autorização e licenciamento do órgão ambiental responsável, inclusive se forem de natureza tóxica.

Art. 6º - Os planos de desenvolvimento e planos diretores deverão prever os locais de destinação destes resíduos, bem como o sistema de controle e monitoramento dos mesmos.

Art. 7º - A coleta, o transporte, o tratamento, o seu processamento e a destinação final dos resíduos líquidos, ou do que tratam a lei, são de

responsabilidade da fonte geradora, independente da contratação de terceiros, ou de direito público ou privado, para a execução de uma ou mais dessas atividades.

§1º Os executores destas atividades devem estar cadastrados e licenciados pela prefeitura municipal. Em âmbito estadual devem estar devidamente registrado para tal atividade.

§ 2º A Prefeitura Municipal quando contratante ou contratada dos serviços deverá observar as mesmas regras aplicáveis a terceiros, inclusive verificando o registro da empresa, podendo exigir documentos para tal.

§ 3º No caso de utilização dos materiais como matéria prima, a responsabilidade só cessará quando da entrega destes resíduos à pessoa física ou jurídica que os utilizará como matéria prima ou dará destinação aos resíduos.

Art. 8º - Não é permitido o transporte, a coleta, a destinação ou acondicionamento de qualquer natureza de resíduos perigosos, de saúde e agroquímicos e agrotóxicos, em desacordo das normas legais ou sem o devido licenciamento ambiental.

Art. 9º- O emprego ou a implantação de depósitos para queima ou de tratamento de resíduos líquidos, depende de prévio licenciamento pelo órgão ambiental responsável do Estado ou município. A queima se dará em último caso.

Art. 10 - Para o implemento e a consecução dos objetivos desta Lei, o Município:

I - Implantará dentro de suas possibilidades, programas de capacitação gerencial na área dos resíduos líquidos industriais e de natureza tóxicas que causem danos ao meio ambiente, dos que trata essa lei;

II- Cadastrará os transportadores e os locais de destinação final;

III- Estimulará o uso adequado de práticas que visem à segregação e acondicionamento mais adequado dos resíduos;

Art. 11- O órgão municipal manterá o cadastro e o licenciamento dos transportadores, locais de destinação final dos resíduos líquidos referenciados nesta Lei, bem como os sistemas adequados de gerenciamento.

Parágrafo Único- para conceder o licenciamento para as atividades previstas nesta Lei, o município analisará a proposta dos critérios operacionais e demais relações ambientais e de trabalho quer condizem com a atividade.

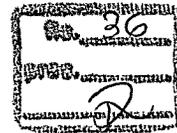
Art. 12 - Havendo concessionárias ou terceiros concessionários dos serviços de uso público, estão sujeitos as penalidades de multa, e autoridade municipal, levará em conta a maior ou menor degradação ambiental, efetiva ou potencial causada pela infração, assim como a intencionalidade do infrator, sem se falar na responsabilidade ambiental.

Art. 13 - A penalidade, interdição ou cessação dos serviços a que refere-se esta Lei, será aplicada:

I- no caso de descumprimento da legislação vigente;

II- no caso de reincidência;

III- risco a saúde pública;



IV- degradação ambiental de qualquer natureza.

Art. 14 - O procedimento administrativo para a apuração das infrações às disposições desta lei, será disciplinado em regulamento, assegurado-lhe a defesa, e obedecido o princípio do contraditório que lhe será garantido.

Art. 15 - O poder executivo será incumbido de publicar no prazo de 30 dias após a aprovação o regulamento do que trata esta Lei.

Art. 16 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 - Revogam-se as disposições em contrário”.

Ora, nos exatos termos do parecer da Douta Procuradoria de Justiça, a ação deve ser julgada parcialmente procedente, *in verbis*:

“... não se afigura violação ao princípio da separação de poderes na extensão que lhe dedicou a petição inicial.

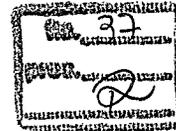
8. Ao disciplinar a gestão dos resíduos industriais e hospitalares no âmbito municipal, a lei local impugnada dispôs sobre a polícia ambiental.

9. Para se concluir a violação do aludido princípio mister examinar se a lei ou algum de seus preceitos invade área da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração.

10. A leitura dos arts. 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual, observada a simetria do modelo federal constante do art. 61 da Constituição Federal, descarta a alegação de integral violação, pela lei local de iniciativa parlamentar, da reserva de iniciativa legislativa consignada ao Chefe do Poder Executivo ou da reserva de Administração - entendida esta como expressão de seu poder normativo.

11. É imperioso, de outra parte, assentar que as reservas em favor do Poder Executivo merecem interpretação restrita porquanto constituem exceções particulares à regra da iniciativa legislativa concorrente.

12. Numa visão geral, a lei não disciplinou matéria da administração ordinária e nem invadiu reserva de iniciativa legislativa porque **não cuida da organização e funcionamento dos órgãos administrativos** e, tampouco, lhe comete atribuições novas. Com efeito, a lei municipal trata da **imposição de obrigações a particulares**, estando



inserida na compreensão da **polícia administrativa** (poder de polícia).

13. Ressalva é feita; porém, aos preceitos constantes de seus arts. 5º e 10 e 12. O art. 5º, *in fine*, confere atribuição nova a órgão público municipal (Conselho do Meio Ambiente) no processo de licenciamento de destinação final de resíduos, o que viola o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual. O inciso I do art. 10 impõe à Administração Municipal o dever de instituição de programa de capacitação, matéria eminentemente administrativa, sem indicação da fonte de seu custeio, afrontando os arts. 25 e 47, II e XIX, a, da Constituição Estadual.

14. Opino pela procedência parcial da ação para declaração da inconstitucionalidade da expressão "do Conselho do Meio Ambiente" da parte final do art. 5º e do inciso I do art. 10 da Lei n. 3.476, de 17 de novembro de 2009" (grifo nosso) (fl. 59/60).

Segundo o artigo 30 da Constituição Federal, o Município tem competência para: "I - legislar sobre assuntos de interesse local", "II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" e "VIII -promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

A Carta Paulista, por sua vez, no artigo 180 I, III e V, dispõe que *no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural; e a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.*

Ademais, reza que a *Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes* (artigo 181).

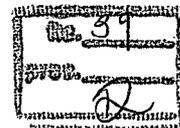
Ressalte-se ainda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo artigo 225 o considera *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Nesse sentido a decisão do E. Supremo Tribunal Federal na ADI 3338/DF, *in verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.460. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. O ato normativo impugnado não dispõe sobre trânsito ao criar serviços públicos necessários à proteção do meio ambiente por meio do controle de gases poluentes emitidos pela frota de veículos do Distrito Federal. A alegação do requerente de afronta ao disposto no artigo 22, XI, da Constituição do Brasil não procede. 2. A lei distrital apenas regula como o Distrito Federal cumprirá o dever-poder que lhe incumbe --- proteção ao meio ambiente. 3. O DF possui competência para implementar medidas de proteção ao meio ambiente, fazendo-o nos termos do disposto no artigo 23, VI, da CB/88. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU Julgamento: 31/08/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007, DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-02 PP-00249, REPUBLICAÇÃO: DJe-106 DIVULG 20-09-2007, PUBLIC 21-09-2007, DJ 21-09-2007 PP-00021, RT v. 97, n. 867, 2008, p. 101-109).

Nessa esteiras os julgamentos desta Corte:

“...a CF, nos arts. 23, VI, 24, VI, e 30, I atribui aos Municípios a fiscalização e proteção do meio ambiente, bem como o combate a poluição em qualquer de suas formas. O art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro dispõe que: “Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído



avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo COTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para a emissão de gases poluentes e ruídos". Assim, nada há, em princípio, de ilegalidade na exigência da realização da inspeção veicular. A própria agravante antevê a extensão da inspeção veicular a outros municípios e, gradativamente, todos serão inspecionados, o fato da municipalidade paulistana ter iniciado o processo não o torna ilegal" (AI nº 887.579.5/9, Rel. Urbano Ruiz, j. em 09/03/2009);

"O inconformismo merece acolhida, uma vez que estando a exigência, ao menos em princípio, respaldada na competência comum do Município para proteger o meio ambiente e combater a poluição e para legislar concorrentemente sobre tais questões, sem ofensa manifesta a nenhum dos princípios invocados pela agravada..." (AI nº 944.242.5/6, Rel. Ricardo Feitosa, j. em 14/09/09)

É certo que o art. 24 da CF diz competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre diversas matérias, entre elas: florestas, caça, pesca fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Mas não é menos verdade que, no referente aos Estados, o § 3º, do mesmo artigo dispõe que *"inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário"*.

E os municípios aos quais compete apenas competência complementar evidente e obviamente também ficam jungidos às normas de caráter geral.

O Supremo Tribunal Federal ao enfrentar a questão dos transgênicos, que o Estado do Paraná queria proibir, manifestou-se exatamente (ADI 3035 e ADI 3054) no sentido de que a lei impugnada estabelecia normas restritivas quanto ao cultivo, manipulação e industrialização de transgênicos mostrando preocupação de caráter

sanitário e ambiental, questões sujeitas à disciplina concorrente da União e dos Estados, acrescentando que em face da existência de outros atos normativos federais, disciplinando de forma geral sobre aquelas matérias, não podia o Estado dispor de forma contrária.

Outrossim, ao dispor o Congresso Nacional sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, no art. 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 8.028/90, deferiu competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - para "deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrada e essencial à sadia qualidade de vida".

E o parágrafo deste artigo dispõe que os Estados "elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que foram estabelecidos pelo CONAMA".

A competência municipal, portanto, fica vinculada e limitada às disposições das normas federais, inclusive Resoluções do CONAMA, que são atos administrativos editados com base em lei.

Aliás, não discrepa de tal orientação o que dispõe o Código Florestal no Parágrafo único, do artigo 2º "no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo".

Portanto, e obedecendo tal propósito, a norma em comento, ao regular a disposição adequada de resíduos, nada mais fez do que proteger o meio ambiente dentro dos regulamentos federais, estaduais e dos órgãos ambientais, *v.g.* o artigo 1º - observado o que determina a Resolução CONAMA 307/2002, a Lei Estadual 9.921/1993 e o Decreto Estadual 38.356/98, bem como o plano diretor e as legislações aplicáveis ao caso.

Assim, detém o Município competência para legislar em defesa do meio ambiente, dentro do exercício regular de sua polícia administrativa. A norma traçou, sem interferir na seara do Chefe do Executivo, regras gerais a serem observadas pelos particulares na defesa dos interesses locais lastradas na preservação ambiental.

“O poder de polícia administrativa é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (Marçal Justen Filho, Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 2005, p. 385). “A intervenção conformadora estatal deixou de ser apenas repressiva e passou a compreender imposições orientadas a promover ativamente condutas reputadas como desejáveis” (op. cit.).

HELY LOPES MEIRELLES, In: “Direito Municipal Brasileiro”, ensinava que “em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamento, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara,

42
D

por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª edição, 1990, p. 439/440).

Entretanto, a expressão “do conselho do meio ambiente” prevista na parte final do artigo 5º¹ e o inciso I do artigo 10² contrariaram a Carta Estadual, vez que conferiu atribuição nova à órgão público, além de instituir programa de capacitação, gerando despesas sem indicação da respectiva fonte, em contrariedade aos artigos 24, §2º, 2³, 25⁴, e 47, II e XIX⁵, a, todos da Constituição Estadual.

Este C. Órgão Especial já se manifestou reiteradamente acerca do tema em debate, *in verbis*:

“... Verifica-se, pois, que o diploma impugnado, ao estabelecer a obrigatoriedade de a Administração organizar, em âmbito interno, a coleta seletiva de

¹ Quando a destinação for em solo urbano, ou mesmo rural, deverão ser tomadas todas as providências, para a proteção de águas superficiais, subterrâneas, unidades patrimoniais, históricas, obras de arte e bens materiais de terceiros, de maneira que estes não sejam atingidos, danificados ou alterados sem prévia autorização da autoridade municipal. A destinação que trata este artigo deverá ter parecer do Conselho de Meio Ambiente, bem como a CETESB.

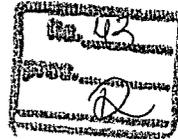
² Para o implemento e a consecução dos objetivos desta Lei, o Município: I - Implantará dentro de suas possibilidades, programas de capacitação gerencial na área dos resíduos líquidos industriais e de natureza tóxicas que causem danos ao meio ambiente, dos que trata essa lei.

³ Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX.

⁴ Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

⁵ Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; XIX - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

M 10



resíduos sólidos, não observou o quanto disposto no art. 25, CESt, segundo o qual "nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos" (Adin 990.10.243671-3, Rel. Paulo Travain, j. em 13/10/10)

Dessa forma, acolhe-se a inconstitucionalidade de parte do diploma.

Em face de tais razões, pelo meu voto, julgava parcialmente procedente a ação apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão "do conselho do meio ambiente" prevista na parte final do artigo 5º, além do inciso I do artigo 10 da Lei Municipal nº 3.476, de 17 de novembro de 2009.

SAMUEL JÚNIOR

Relator Sorteado Vencido