

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 816**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 991 PROCESSO Nº 70.204

De autoria do Vereador GERSON SARTORI, o projeto institui o **Programa Municipal de Conservação, Uso Racional e Reutilização de Água em Edificações.**

A propositura encontra sua justificativa às fls. 07/11.

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 projeto envolve, parcialmente, a instituição de norma programática destinada a 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. Alguns dispositivos do projeto impõem ônus ao Poder Executivo e, se extirpados, se adequará ao entendimento pretoriano.

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.

Neste julgado, o E. TJ/SP anotou que a preservação do meio ambiente deve ser analisada sobre o aspecto do neoconstitucionalismo, com valoração da medida protetora do meio ambiente.

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 vem sofrendo sucessivas "viragens jurisprudenciais", no E. TJ/SP, o que torna a matéria tormentosa e obrigando a Consultoria Jurídica da Casa o apontamento dos posicionamentos divergentes para superior deliberação do Plenário.



Quanto ao aspecto de introduzir a necessidade de estudos para soluções técnicas visando a economia de água (posturas edilícias), o E. TJ/SP (ADIN - Direta de Inconstitucionalidade nº 0118819-42.2013.8.26.0000 - São Paulo - Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 24.09.2014) já reconheceu a constitucionalidade do tema, em caso análogo (**juntamos cópia**):

“É o caso do art. 5º, referente aos novos projetos de construção, pois, nessa parte, a norma trata apenas de questão relacionada às posturas municipais, não avançando sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo.

De fato, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF - ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001).

Como bem ressaltou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “não se constata inconstitucionalidade no que se refere à obrigatoriedade de observância nos projetos edilícios realizados no município quer sejam pela iniciativa privada (pessoa jurídica ou física) ou pública (esferas Federal, Estadual e Municipal) de percentual equivalente a 30% (trinta por cento) de utilização de fontes energéticas renováveis (energia solar ou eólica) bem como o mesmo percentual na reutilização de água (chuva água de reuso).

Trata-se de questão atinente às posturas municipais, impondo restrições ao direito de construir, não caracterizando a iniciativa parlamentar violação à separação dos poderes porque não respeita à reserva de iniciativa legislativa nem a de Administração” (fl. 172) daí porque, nessa parte referente aos novos projetos de construção, é caso de julgar-se improcedente a ação, com apoio no princípio da presunção de constitucionalidade que milita em favor das leis, em conformidade, aliás, com o



ensinamento de LUÍS ROBERTO BARROSO, no sentido de que "havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor" ("Interpretação e Aplicação da Constituição". Ed. Saraiva/SP, 1998, p.164 /165)."

Da necessidade de alteração do projeto.

Visando adequar o projeto ao entendimento do E. TJ/SP sugerimos sejam feitas as seguintes emendas:

- 1-) alteração do projetado artigo 2º, inciso II, para excluir as edificações já existentes (de propriedade do Município ou locados) – artigo 5º, inciso XXXVI, da CRB;
- 2-) supressão do projetado § 2º, do artigo 4º que confere atribuição à DAE S/A;
- 3-) supressão do projetado artigo 10; eis que inclui órgãos municipais do Poder Executivo na referida comissão.

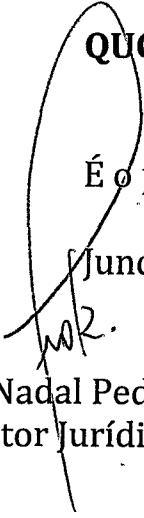
Deverão ser ouvidas a CJR e COPUMA.

Câmara (art. 43, II, da L.O.M.).

QUORUM: maioria absoluta da

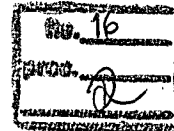
É o parecer.

Jundiaí, 12 de fevereiro de 2015.


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2014.0000624621

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0118819-42.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, JOÃO NEGRINI FILHO, NUEVO CAMPOS, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 24 de setembro de 2014

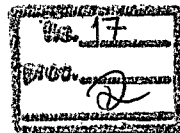
FERREIRA RODRIGUES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Voto nº 26.785

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0118819-42.2013.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Santo André

Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.443, de 12 de dezembro de 2012, do Município de Santo André, que “dispõe sobre a implantação e monitoramento de gestão ambiental”.

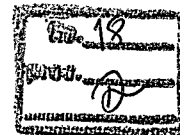
2 - VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento parcial. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir (i) a coleta seletiva de lixo residencial, industrial, comercial e em instituições públicas; (ii) a coleta de óleo de cozinha; (iii) a utilização de materiais recicláveis em instituições públicas, dentre outras providências, interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabeleceu a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, “a” e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta com relação aos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da lei impugnada.

3 - Deve ser reconhecida, entretanto, a constitucionalidade do art. 5.º, que se limita a impor exigências a novos projetos de construção, pois, nessa parte, a norma trata apenas de questão relacionada às posturas municipais, não avançando sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo. Precedentes do STF. “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001).

4. Ação julgada parcialmente procedente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Senhor *PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ*, com pedido de liminar, tendo por objeto a Lei nº 9.443, de 12 de dezembro de 2012, do Município de Santo André, que “*dispõe sobre a implantação e monitoramento de gestão ambiental*”. O autor alega existência de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos.

Houve deferimento de liminar para suspender a eficácia da lei impugnada (fl. 87).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado (fl. 96) e prestou as informações de fls. 101/ 107, arguindo preliminar de carência da ação por inadequação da via eleita. Requereu, ainda, a revogação da liminar, argumentando que a concessão dessa medida viola a cláusula de reserva de plenário (artigo 97 da Constituição Federal).

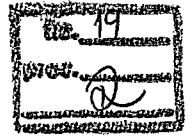
O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 94/ 95) e apresentou manifestação a fls. 98/ 99, alegando que os dispositivos da lei impugnada versam sobre matéria exclusivamente local, motivo por que não tem interesse na causa.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 156/ 174, opinou pela rejeição da preliminar e, no mérito, pela procedência parcial da ação.

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Anota-se, em primeiro lugar, que a cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal diz respeito ao julgamento do mérito, e não à concessão de liminar, daí porque fica indeferido o pedido de fls. 103/ 104.

A preliminar de carência da ação também é inconsistente e fica rejeitada.

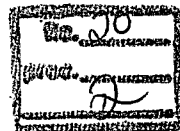
É certo que a Lei Orgânica do Município ou qualquer outra norma de natureza infraconstitucional (Federal, Estadual ou Municipal) não serve como parâmetro para o exercício do controle normativo abstrato.

No presente caso, entretanto, em razão dos fatos expostos na petição inicial, especialmente no que se refere à alegação de inconstitucionalidade da lei impugnada por vício de iniciativa e violação do princípio da autonomia e separação dos poderes, a matéria pode ser conhecida no âmbito da Justiça Estadual com apoio nos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição Paulista, este último impondo aos municípios respeito aos princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Como já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, *“revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus'*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o artigo 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo” (AG. REG. NA RECLAMAÇÃO 10.500/ SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/ 06/ 2011).

Ademais, nada impede o conhecimento da ação, para exame das questões postas em discussão, com apoio em fundamentação diversa, desprezando-se o argumento referente à ofensa à Lei Orgânica do Município.

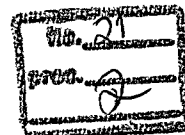
De fato, uma vez que na ação direta de inconstitucionalidade vige o "*princípio da causa petendi aberta*", é possível a apreciação do pedido sob fundamento diverso, como tem admitido a doutrina e jurisprudência, pois, "*a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o STF adstrito a eles na apreciação, que faz, da constitucionalidade dos dispositivos impugnados. É dominante no âmbito do Tribunal que na ação direta de inconstitucionalidade prevalece o princípio da causa petendi aberta*" ("Mandado de Segurança e Ações Constitucionais", 35ª ed. Malheiros, São Paulo, 2013; p. 435).

O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento nesse sentido, proclamando que "*o Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial*" (Aidin n.º 2.396-MS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/ 09/ 2001).

Nesse mesmo sentido também já se posicionou este C. Órgão Especial, decidindo que "*na ação direta vige o 'princípio da causa petendi aberta', pois a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, o Tribunal 'não está a eles vinculado na apreciação que faz da*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



constitucionalidade dos dispositivos questionados', como anotam IVES GANDRA DA SILVA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES ('Controle Concentrado de Constitucionalidade - Comentários à Lei n° 9.868, de 10-11-1999', Ed. Saraiva, São Paulo, 2ª ed., 2ª tiragem, p. 241)" (Adin 56.2011.8.26.0000, Rel. Des. Mário Devienne Ferraz, j. 18/ 01/ 2012).

Feita essa ressalva, passa-se ao exame da ação, conhecendo-se do pedido de fls. 02/ 10 " *em face de toda a Constituição Estadual, e não apenas ao fundamento deduzido*" (EDCL 0105761-74,2010.8.26.0000, Órgão Especial, j. 15/ 06/ 2011).

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 43/ 44, redigida da seguinte forma:

"Art. 1º. Fica instituída a coleta seletiva de lixo residencial municipal, que será disciplinada, regida e monitorada pela Gestão Municipal, para atender às questões ambientais e relacionadas ao cuidado e à preservação da natureza.

I - A primeira fase consiste em ações de marketing institucional (panfletagem, divulgação via web, através de site e e-mail, telemarketing, outdoors e quaisquer outros mecanismos de divulgação que contemplem o plano de mídia municipal) voltadas à conscientização da população na pré-seleção do resíduo doméstico, informando os tipos de resíduos, sua destinação e datas de recolhimento.

§ 1º. Às segundas e quartas-feiras serão recolhidos os resíduos orgânicos e não passíveis de reciclagem ou reutilização, os mesmos serão destinados aos aterros devidamente cadastrados e regularizados de utilização do município.

§ 2º. Às sextas-feiras, a coleta de lixo recolherá apenas os resíduos recicláveis como papel, papelão, plástico, metal e similares, que serão destinados às usinas de reciclagem instaladas no município.

II – Após 6 (seis) meses do início das ações de marketing (1ª fase), as empresas de coleta de lixo municipal iniciarão as coletas, uma vez por semana, apenas os resíduos recicláveis, restando os dias seguintes de coleta para os detritos orgânicos, denominando-se esta como a 2ª fase.

Durante 1 (um) ano, as diligências de fiscalização realizadas pelo departamento competente da Prefeitura, que serão feitas por amostragem, apenas atuarão na manutenção da informação e instrução junto à população, constituindo este módulo como a segunda fase.

III – Após o período da 2ª fase, instrutivo e informativo, a Gestão Municipal realizará um segundo período de ações de marketing nos mesmos canais da 1ª fase, este contemplando 1 (um) mês, informando a data a partir da qual serão aplicadas multas às residências que forem flagradas dispensando resíduos fora da especificação da pré-seleção ou fora da data.

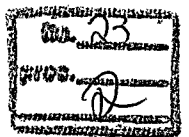
IV – As multas terão o valor de R\$ 10,00 (dez reais), sendo gradativas em caso de reincidência, acrescidas de 20% (vinte por cento).

V – Gestão Municipal deverá, durante o processo da 1ª fase, instalar uma ou mais usinas de reciclagem no município ou mesmo dar condições de operação às já existentes, que trabalharão no manuseio e seleção final dos resíduos residenciais, gerando empregos para a população de baixa renda, não podendo ter fins lucrativos, atuando como filantropia ou cooperativa. A verba excedente à remuneração dos trabalhadores dessas usinas será aplicada em projetos voltados ao Meio Ambiente e que tenham votação exercida na Câmara de Vereadores.

VI – Os valores referentes às autuações serão cobrados no final do carnê do IPTU do ano seguinte.

VII – Em relação aos resíduos orgânicos, o Município deverá encaminhar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) para usinas de transformação em implementos agrícolas (adubos) pré-instaladas durante a primeira fase do projeto (6 meses), o restante deve ser encaminhado a aterros credenciados preferencialmente ecologicamente corretos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Art. 2º. Fica instituída a coleta seletiva de lixo industrial, comercial e em instituições públicas municipais, que serão disciplinadas, regidas e monitoradas pela Gestão Municipal para atender às questões ambientais e relacionadas ao cuidado e preservação da natureza.

§ 1º. Acompanhando do "PNR", Plano Nacional de Resíduos, toda indústria será responsável pelo resíduo sólido que gerar, sendo obrigada a coletar nas vias públicas e terrenos do Município, resíduos relacionados ao bem que produzem, bem como informar o destino dos mesmos, sujeito às penas previstas na lei.

§ 2º. As diretrizes de ações de marketing institucional bem como as fases da aplicação da lei para indústrias, comércio e instituições públicas obedecerão às mesmas regras citadas no Art. 1º deste documento, tendo, inclusive, a mesma data inicial.

§ 3º. O comércio fica obrigado a realizar todas as rotinas de pré-seleção e dispensa de seus resíduos, conforme art. 1º deste documento, seguindo as mesmas diretrizes da coleta de resíduos residenciais.

§ 4º. Padarias, supermercados, açougues e outros comércio do setor varejista direto ficam obrigados a suspender, em prazo gradual, não superior a 6 (seis) meses da publicação desta lei, o fornecimento de sacolas plásticas, estimulando a população a adotar o uso de sacolas plásticas de sua propriedade.

§ 5º. As instituições públicas e autarquias ficarão obrigadas a realizar todas as rotinas de pré-seleção e dispensa de seus resíduos, conforme artigo 1º deste documento, seguindo as mesmas diretrizes da coleta de resíduos residenciais.

§ 6º. Ficam obrigadas, ainda, todas as instituições públicas e autarquias municipais a possuir lixeiras para seleção de resíduos à disposição dos funcionários e da população.

§ 7º. Ficam sujeitas às penas e multas na forma da lei, os estabelecimentos comerciais, industriais e empresas de todos os segmentos que infringirem estas regras.

Art. 3º. Fica instituída a utilização de material reciclável em instituições públicas.

I – As instituições públicas e autarquias municipais, a partir da publicação desta lei, terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequar-se à utilização de materiais recicláveis de escritório como papel, plástico e insumos do dia-a-dia.

Art. 4º. Fica instituída a coleta de óleo de cozinha residencial municipal, que será disciplinada, regida e monitorada pela Gestão Municipal para atender às questões ambientais e relacionadas ao cuidado e preservação da natureza.

I – A população e comércio deverão recolher o óleo de cozinha em recipientes plásticos ou metálicos, recicláveis e dispensá-los nos mesmos dias da coleta dos resíduos pré-selecionados e, para tal, as empresas de coleta de lixo deverão adequar-se, em sua frota, para receber esses vasilhames.

II – Todo o óleo recolhido no município será enviado para usinas de processamento que o transformarão em biocombustível (álcool), que por sua vez abastecerá toda a frota municipal, veículos oficiais e viaturas da Guarda Civil Municipal. Já existem parcerias neste formato em outros municípios brasileiros e usinas abertas ao recebimento de novos projetos.

Art. 5º. A construção de novos projetos da área de construção civil terá normatização percentual equivalente a 30% (trinta por cento) do total, na utilização de fontes energéticas renováveis, tanto na utilização de água pluvial como na utilização de energia elétrica de origem solar e/ou eólica.

I – As novas construções realizadas no município quer sejam iniciativas privadas (pessoa jurídica ou física) ou públicas (esferas Federal, Estadual e Municipal) que derem início à aprovação de suas plantas após a aprovação desta lei, devem, obrigatoriamente, conter em seus projetos, percentual equivalente a 30% (trinta por cento) de utilização de fontes energéticas renováveis (energia solar ou eólica) bem como o mesmo percentual na reutilização de água (chuva água de reuso).

Art. 6º. As despesas decorrentes com a presente lei correrão por conta das dotações consignadas no orçamento, suplementadas, se necessário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Art. 7º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação”.

O autor alega existência de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos.

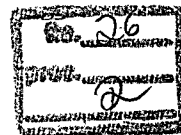
E, diante do que dispõem os artigos 5.º, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição Paulista, não há como deixar de reconhecer a alegada inconstitucionalidade, aos menos em relação às disposições dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º, que instituem (i) a coleta de lixo residencial, industrial, comercial e em instituições públicas; (ii) a coleta de óleo de cozinha; (3) a utilização de materiais recicláveis em instituições públicas, dentre outras providências de igual natureza.

É que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre essa matéria, embora com o propósito louvável de proteger o meio ambiente, impôs obrigações aos órgãos municipais e interferiu diretamente em atos de gestão administrativa.

De fato, ao contrário de traçar regras gerais e abstratas, típica de sua atividade legiferante, o Poder Legislativo acabou disciplinando a forma como esses serviços devem ser prestados, mencionando, por exemplo: a) que cabe Administração a obrigação de promover ações de marketing e “instalar uma ou mais usinas de reciclagem no município ou mesmo dar condições de operações às já existentes”; b) que essas usinas devem gerar empregos, mas, não podem ter fins lucrativos, e que o faturamento dessas usinas, no que exceder o valor necessário para pagamento dos trabalhadores, deve ser destinado a projetos voltados ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



meio ambiente 'e que tenham votação exercida na Câmara de Vereadores'; c) que a Administração "deverá encaminhar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) para usinas de transformação em implementos agrícolas (adubos)" e o restante para aterros credenciados; d) que todas as instituições públicas e autarquias municipais ficam obrigadas a possuir lixeiras para seleção de resíduos.

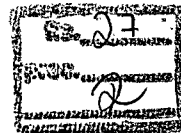
Ademais, a norma, sob esse aspecto, além de criar obrigações para os Órgãos Públicos, impôs uma espécie de atividade específica e pontual, típica de gestão administrativa, com indicação, por exemplo: 1) de que a coleta de resíduos orgânicos deve ser efetuada as segundas e quartas-feiras; 2) que o lixo reciclável deve ocorrer nas sextas-feiras; 3) que no início, entretanto, a coleta de lixo reciclável pode ocorrer apenas uma vez por semana; 4) que o óleo recolhido deve ser enviado "para usinas de processamento que o transformação em biocombustível (álcool), que por sua vez abastecerá toda a frota municipal, veículos oficiais e viaturas da Guarda Civil", dentre outras providências.

Como foi bem ressaltado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, "a instituição no município de coleta seletiva de lixo residencial, industrial, comercial e em instituições públicas municipais, de coleta de óleo de cozinha residencial municipal, a obrigatoriedade de utilização de material reciclável em instituições públicas é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, porque disciplina a forma e condições de prestação de serviço público referentes à coleta e à destinação de resíduos. Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera de poder discricionário da administração" (fl. 168).

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que "sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



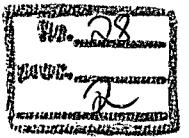
visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade” (“Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

É oportuna, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles: *“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”* (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/ SP, 1990, p. 438-439).

Nessa linha, o Poder Executivo é *“o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”* (José Afonso da Silva, in “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116), exatamente como ocorre no presente caso, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade dos dispositivos invocados (artigos 1º, 2º, 3º e 4º), por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



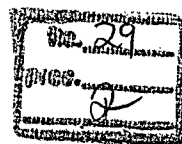
Essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, atribuiu obrigações aos órgãos da administração municipal, determinando que o programa instituído seja disciplinado, regido e monitorado pela "Gestão Administrativa" quando, na verdade, *"é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação"* (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/ 11/ 2005).

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, *"não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário"* (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/ 08/ 2002).

Em remate, não custa repetir que sendo da competência do Chefe do Poder Executivo, privativamente, a direção superior e prática de todos os atos de administração, não poderia o Legislativo, por força do § 2º, do art. 5º, da Constituição Bandeirante, interferir nessa área, ainda mais quando sequer indica os recursos disponíveis para suportar aos novos encargos, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada também com fundamento no art. 25 da Constituição Paulista: *"Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

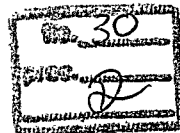
Nesse sentido este C. Órgão Especial tem decidido em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.388, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que institui o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos reutilizáveis e recicláveis domiciliares, mediante a inclusão formal de catadores e catadoras. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os novos encargos criados. Precedentes diversos do C. Órgão Especial. Ação julgada procedente” (ADIN nº 0114982-76.2013.8.26.0000, Rel. Des. Luís Soares de Mello, j. 02/ 10/ 2013).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Mogi Mirim. Lei Municipal nº 5.043, de 6 de dezembro de 2010 (que dispõe sobre a instituição do programa de coleta seletiva contínua de lixo tecnológico, denominado Eco ponto Digital e dá outras providências”). Iniciativa parlamentar. Inadmissibilidade. Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



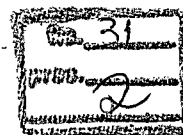
órgãos da administração pública). Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Criação de despesa sem indicação da fonte de custeio. Violação aos artigos 5º; 24, § 2º, I; 25, 144 e 176, I, todos da CE. Ação julgada procedente” (ADIN nº 0031317-02.2012.8.26.0000, Rel. Des. De Santi Ribeiro, j. 29/ 08/ 2012).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei do Município de Bastos, de iniciativa parlamentar, estabelecendo coleta seletiva de lixo – Iniciativa reservada ao Poder Executivo. Norma, ademais, própria da atuação administrativa. Violação dos arts. 5º, caput, 25 e 144 da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade. Ação julgada procedente” (ADIN nº 0003875-95.2011.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 30/ 05/ 2012).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ajuizamento pelo Prefeito de Catanduva. Lei Municipal nº 4.763, de 1º de setembro de 2009 que obriga as empresas prestadoras de transporte coletivo a instalarem dentro de seus veículos mini cestos de coleta seletiva de lixo. Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito. Vício de iniciativa configurado. Inadmissibilidade. Violação dos artigos 5º, 25 e 144, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da lei configurada. Ação procedente” (ADIN nº 994.09.223644-0, Rel. Des. Walter de Almeida



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

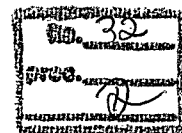


Guilherme, j. 10/ 03/ 2010).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA. MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERNENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA. ARTS. 5º, 25, 24, § 2º, II, 47, II, XI E XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LIMINAR RATIFICADA. AÇÃO PROCEDENTE. Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matéria que constitui atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei nº 10.314, do Município de São José do Rio Preto” (ADIN nº 994.09.221109-8, Rel. Des. Artur Marques, j. 10/ 03/ 2010).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



É importante considerar, entretanto, que dentre os dispositivos da lei impugnada, existe um específico cuja validade deve ser reconhecida.

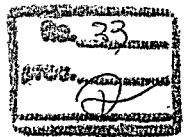
É o caso do art. 5º, referente aos novos projetos de construção, pois, nessa parte, a norma trata apenas de questão relacionada às posturas municipais, não avançando sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo.

De fato, *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”* (STF - ADI 724-MC/ RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJde 27/ 04/ 2001).

Como bem ressaltou a douta Procuradoria Geral de Justiça, *“não se constata inconstitucionalidade no que se refere à obrigatoriedade de observância nos projetos edilícios realizados no município quer sejam pela iniciativa privada (pessoa jurídica ou física) ou pública (esferas Federal, Estadual e Municipal) de percentual equivalente a 30% (trinta por cento) de utilização de fontes energéticas renováveis (energia solar ou eólica) bem como o mesmo percentual na reutilização de água (chuva água de reuso). Trata-se de questão atinente às posturas municipais, impondo restrições ao direito de construir, não caracterizando a iniciativa parlamentar violação à separação dos poderes porque não respeita à reserva de iniciativa legislativa nem a de Administração”* (fl. 172), dai porque, nessa parte referente aos novos projetos de construção, é caso de julgar-se improcedente a ação, com apoio no princípio da presunção de constitucionalidade que milita em favor das leis, em conformidade, aliás, com o ensinamento de LUÍS ROBERTO BARROSO, no sentido de que *“havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carream para ela um*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor ("Interpretação e Aplicação da Constituição". Ed. Saraiva/ SP, 1998, p. 164 – 165).

Pelo exposto e em suma, julga-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 9.443, de 12 de dezembro de 2012, por ofensa às disposições dos artigos 5º, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144, todos da Constituição Estadual.

FERREIRA RODRIGUES

Relator