



**CONSULTORIA JURÍDICA**  
**PARECER Nº 983**

**PROJETO DE LEI Nº 11.838**

**PROCESSO Nº 73.329**

De autoria do Vereador **PAULO MALERBA**, o presente projeto de lei regula o descarte, pelos estabelecimentos que especifica, de alimentos hortifruti não comercializáveis.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 4 e 5.

É o relatório.

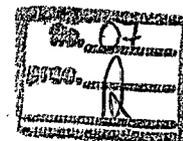
**PARECER:**

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura ilegal e inconstitucional.

**PREAMBULARMENTE**

Conforme se lê da justificativa de fls. 04/05, o projeto revolve matéria inerente ao consumo de alimentos descartados, visando a sua distribuição e destinação, neste aspecto, alcançando o tema de preservação do meio ambiente, na medida em que regula o descarte de resíduos sólidos (os alimentos destinados ao consumo humano, a fabricação de ração animal e compostagem) e, por fim, acaba estruturando os serviços de coleta de resíduos sólidos (impondo ao Poder Municipal a estruturação de um sistema para recepção e destinação destes alimentos segregados pelos supermercados .

O projeto, portanto, revolve matéria afeta concorrentemente a União e, *in casu*, ao Estado de São Paulo relativa ao consumo de alimentos (artigo 24, V, da CRB); preservação do meio ambiente (artigo 24, VIII, da CRB); e, serviço público de coleta de resíduos sólidos, neste último caso, tema da seara privativa do Alcaide.



E mais, o projeto estabelece o encargo para empresas que possuem área de atendimento igual ou superior a 800,00 (oitocentos metros) quadrados, não indicando qual a correlação lógica entre a metragem do estabelecimento com a obrigação de segregação de alimentos, nos moldes explicitados no projeto. Explica-se: muitos supermercados e hipermercados mesmo com áreas superiores a 800,00 metros quadrados, vendem produtos diversos, tais como, acessórios de veículos, equipamentos eletro-eletrônicos, cosméticos, roupas brinquedos, possuindo uma área destinada a "hortifruti" (assim entendido o local em que são comercializados os produtos provenientes de hortas, geralmente, frutas, legumes, hortaliças etc), muitas vezes, menor que uma empresa, de porte menor, que se destina exclusivamente a tal ramo e, portanto, com a geração muito menor de descarte de alimentos (frutas, legumes e hortaliças).

O E. STF já assentou sobre o tema que "**O princípio da igualdade não é absoluto, sendo mister a verificação da correlação lógica entre a situação de discriminação apresentada e a razão do tratamento desigual.**" (RE 658.312, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 27-11-2014, Plenário, DJE de 10-2-2015, com repercussão geral). *Data venia*, a metragem do estabelecimento comercial não tem correlação lógica com o volume de descarte de "hortifruti" (frutas, vegetais e legumes), afrontando o artigo 5º, da CRB.

Note-se que o projeto faz menção a "**área de atendimento**", alcançando espaços destinados à venda de produtos diversos, como apontado alhures.

Logo, o critério para incidência da lei, em nosso viso, afeta o princípio da igualdade vertido no artigo 5º, da CRB.

E mais, o projeto de lei não pode ser considerado como complementar a lei federal, indicadas na justificativa, isto porque a suplementação da legislação federal e/ou estadual somente pode ocorrer em face de



exigências próprias do Município, de acordo com as suas peculiaridades políticas, econômicas e sociais; é o que deve ser interpretado pela expressão “no que couber”.

A esse respeito, calha o dissertado por FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, in “Competências na Constituição de 1.988”, ed. Atlas, 1.991, p.168:

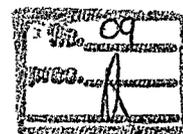
*“Porém, assiste razão a FERREIRA FILHO quando rejeita a exegese do artigo 30, II, segundo a qual o Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual.*

*“O próprio artigo 30, II esclarece que a legislação municipal suplementar ocorrerá no que couber. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação.*

*“Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou a relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça Estadual”.*

Surge, aqui, a questão sobre os limites da competência do Município para a suplementação legislativa. Segundo FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, “o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais” (ob. cit., pág. 169).

No caso concreto, não há norma federal ou estadual a ser detalhada pelo Município, atendendo a sua peculiaridade. Logo, o argumento de que o projeto está em consonância com as leis anotadas na justificativa



não encontra respaldo no artigo 30, inciso II, da CRB, pois, em verdade, usurpa as competências postas no artigo 24, incisos V e VII, ambos da CRB, bem como visam regular o sistema de coleta de resíduos sólidos do Município – tema da iniciativa privativa do Poder Executivo.

Cabe anotar, lembrando as falas do saudoso Professor Celso Ribeiro Bastos, que não existe projeto moral que, na sua raiz, seja inconstitucional.

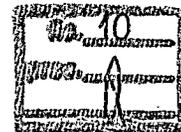
**Em suma:** o projeto de lei versa sobre matéria da esfera concorrente da União e do Estado de São Paulo (consumo e meio ambiente); não versa sobre suplementação de lei federal ou estadual; afeta o princípio da igualdade; e, interfere em tema da iniciativa privativa do Poder Executivo local.

#### DA ILEGALIDADE

Dispositivos insertos na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 46, IV e V, c/c 72, II, IX e XII - e na Constituição da República – letra “b” do inciso II do § 1º do art. 61 - conferem ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre matérias que versem sobre **organização administrativa**, envolvendo pessoal da administração; **serviços públicos**; criação, **estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública**; exercer, com auxílio dos Secretários e Coordenadores, a direção da administração municipal, assim como expedir decretos, portarias e outros atos administrativos afetos a organização e ao funcionamento da Administração na forma da lei.

O projeto de lei em destaque ao determinar critérios de segregação para descarte das frutas, legumes e hortaliças, acaba por impor ao Poder Executivo que proceda medidas para o recolhimento de tais resíduos sólidos e, por conseguinte, a sua destinação.

Logo, o Poder Executivo deverá proceder a alteração dos serviços de coleta e destinação de resíduos, para esta parcela de estabelecimentos obrigados a cumprir a lei (caso seja aprovado) de forma a alterar a



atual sistemática de sua execução. Logo, trata-se de ingerência do Poder Legislativo em atividade própria e privativa do Poder Executivo.

E mais, esta alteração na prestação dos serviços de coleta de resíduos não vem acompanhada da necessária indicação da fonte de custeio, malferindo o artigo 25, da Constituição Bandeirante, que diz:

“Art.25- Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

Eram as ilegalidades.

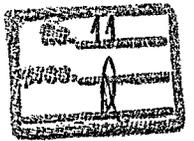
## DA INCONSTITUCIONALIDADE

### 1-) Usurpação de matéria privativa do Alcaide.

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em face da ingerência da Câmara em âmbito da exclusiva e privativa alçada do Chefe do Executivo, não respeitando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes (art. 2º, C.F., art. 5º, C.E. e art. 4º. L.O.M.).

Ainda, o projeto malferiu os artigos 5º, 47-II e XIV e 174, todos da Constituição Estadual, por invadir matéria de **iniciativa privativa** do Poder Executivo.

Sempre no intuito de subsidiar a atuação dos Nobres Edis anotamos que lei análoga à presente propositura, do Município de Mogi Mirim (Lei Municipal nº 4983/2010), foi julgada inconstitucional pelo E. TJ/SP



(ADIn nº0031314-47.2012.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Des. Campos Mello, julgado 28.08.2012 – juntamos cópia) justamente por conter **vício de iniciativa**.

Eis a ementa do julgado:

0031314-47.2012.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

**Relator(a):** Campos Mello

**Comarca:** São Paulo

**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 29/08/2012

**Data de registro:** 14/09/2012

**Outros números:** 00313144720128260000

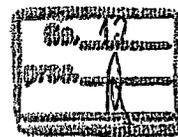
**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.983/2010 DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE DISPÕE SOBRE o uso DO ASFALTO ECOLÓGICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA AOS ARTS. 50, CAPUT E 47, II E XIV E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE

E trecho do referido acórdão dá bem a nota da impossibilidade de iniciativa do Vereador em tal seara:

***“Em resumo, fosse a lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, nenhuma eiva poderia ser reconhecida. Mas como não é, não há outra solução a não ser a declaração de inconstitucionalidade (...)”***

E continua o relator, citando que tal entendimento é igualmente adotado pelo E. Supremo Tribunal Federal:

***“(...) Assim tem entendido 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). E nem se diga***



**que a sanção tem o condão de suprir o vício de iniciativa (STF, ADIN 2.8867-7/ES, Pleno, vu, Rel Min. Celso de Mello, DJU 9.2.2007), visto que a eiva resultante da usurpação do poder de iniciativa não convalida.**

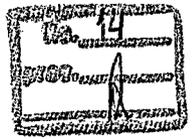
Importante alertar que até mesmo a sanção do Prefeito (*rectius*, sua aquiescência ao projeto de lei) seria incapaz de sanar a inconstitucionalidade na medida que se trata de **vício inconvalidável**, como anotado pelo V. Aresto, do E. TJ/SP, supracitado Nesse sentido ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, A FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA ESPECIAL, ATIVIDADES DESVESTIDAS DE CARÁTER DOCENTE – INADMISSIBILIDADE – APOSENTADORIA ESPECIAL – AMPLIAÇÃO INDEVIDA DE SUA NOÇÃO CONCEITUAL – DISCREPÂNCIA COM O MODELO FEDERAL – NECESSIDADE DE EFETIVO EXERCÍCIO EM FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO – ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER, RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO, DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO EM TEMA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE ABRANGE A DISCIPLINA DA APOSENTADORIA ESPECIAL – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem quadro normativo de observância compulsória pelos Estados-membros, cujas Leis não podem contrariar, em tema de aposentação, as prescrições subordinantes inscritas no texto da própria Constituição da República. – A aposentadoria especial dispensada, excepcionalmente, a professores limita-se àqueles que se acham em efetivo exercício de funções de magistério, não se estendendo, em consequência, sob pena de inconstitucionalidade material, a quem, ainda que integrante do Quadro do Magistério Público, não desempenha atividade de caráter docente. O efetivo exercício de funções de magistério, a que se refere a Constituição



da República, para efeito de aposentadoria especial, compreende, desse modo, o desempenho de atividade exclusivamente docente "em sala de aula". Conseqüente impossibilidade jurídica de o Estado-membro ampliar o conceito de "efetivo exercício em funções de magistério", para os fins indicados no texto constitucional. – Matérias pertinentes ao regime jurídico dos servidores públicos, inclusive aquelas que se referem ao instituto da aposentadoria, somente podem ser disciplinadas em Leis cujo processo de formação está sujeito à cláusula de reserva constitucional de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. – **A usurpação desse poder de iniciativa traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante, que não se convalida nem mesmo com a própria sanção do Chefe do Executivo.**  
Precedentes: ADI 766/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e ADI 805/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, V – G. (STF – ADI-MC 856 – RS – TP – Rel. Min. Celso de Mello – DJU 19.12.2006 – p. 34)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MINEIRA Nº 13.054/1998 – CARGO DE ASSISTENTE JURÍDICO – CRIAÇÃO – DEFENSOR PÚBLICO – EQUIPARAÇÃO SALARIAL – INCONSTITUCIONALIDADE – "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei mineira nº 13.054/1998. Emenda parlamentar. Inovação do projeto de lei para tratar de matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Criação de quadro de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário e sua inserção na estrutura organizacional de Secretaria de Estado. Equiparação salarial com defensor público. Inconstitucionalidade formal e material. Ofensa aos arts. 2º, 5º, 37, incisos I, II, X e XIII, 41, 61, § 1º, inciso II, alíneas a e c, e 63, inciso I, da Constituição da República. Ação julgada procedente. 1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas



parlamentares (art. 63, inciso I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de Defensor Público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. **A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal.** 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, incisos I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF – ADIn 2.113-3 – Relª Min. Cármen Lúcia – DJe 21.08.2009)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.036/14.01.2008, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo alcaide, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de consulta prévia para obtenção de alvará de construção de velórios no Município". Se o Sindicato promovedor foi constituído, nos termos do art. 1º de seu Estatuto Social, inclusive para o fim de proteção e representação legal das empresas funerárias instaladas na base territorial do Estado de São Paulo, evidente a pertinência entre esta sua atividade e o combate a norma municipal restritiva construção de velórios sendo a consulta prévia um procedimento adotado pela Administração Municipal como providência preliminar à expedição de alvará de funcionamento de estabelecimentos, insere-se no trabalho administrativo realizado pela Municipalidade no exercício do seu poder de polícia; Daí que exclusiva do Executivo a iniciativa das leis que de tal labor tratem, sendo vedado ao Legislativo dele tratar, por ser-lhe vedada a condução da administração da cidade. Não indicação, ademais, dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos criados violação, ainda, ao princípio da isonomia, porquanto, não havendo o que desigale um velório particular de um



municipal, não se justifica sujeitar a construção daquele à consulta prévia da vizinhança e dispensá-la para a construção deste. **A ocorrida sanção da lei pelo Prefeito não convalida o vício de iniciativa. Violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.** Preliminar rejeitada; Ação procedente. (TJSP – ADI 990.10.095321-4 – São Paulo – O.Esp. – Rel. Palma Bisson – DJe 07.12.2011 – p. 1497)

Não há, portanto, como sanar o vício formal do projeto de lei (nem mesmo com eventual e futura sanção), razão pela qual o projeto padece do vício de inconstitucionalidade sob a ótica da iniciativa, eis que altera a sistemática dos serviços de coleta de resíduos sólidos, sem a inicação da fonte de custeio para tal incremento.

**1-) Matéria afeta a consumo e meio ambiente. Temas da esfera da União e Estados. Lesão ao pacto federativo.**

A competência para regulamentar o tema (produção e consumo) é concorrente entre a União e Estados, a teor do artigo 24, inciso V, da CF. Nesse sentido: **STF** – ADI 3645 – PR – TP – Rel. Min. Ellen Gracie – DJU 01.09.2006. Portanto, não cabe ao Município legislar sobre o tema; **STF** – ADI-MC 3731 – PI – TP – Rel. Min. Cezar Peluso – J. 29.08.2007; **STF** – ADI 2396 – MS – TP – Relª Min. Ellen Gracie – DJU 01.08.2003 – p. 00100; **STF** – ADI 2334 – DF – TP – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJU 30.05.2003 – p. 00029; **STJ** – AgRg-AI 1.143.466 – (2009/0002744-8) – 2ª T – Rel. Min. Herman Benjamin – DJe 08.09.2009 – p. 279

Logo o Município não tem competência para tratar de consumo ou produção de bem, sendo, portanto, inconstitucional o projeto.

No mesmo sentido, padece de inconstitucionalidade o projeto sob a ótica de preservação do meio ambiente (artigo 24, inciso VIII, da CRB). Nesse sentido: (STF, ADI 1.980, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16-4-2009, Plenário, DJE de 7-8-2009; ADI 2.832, Rel. Min. Ricardo



Lewandowski, julgamento em 7-5-2008, Plenário, DJE de 20-6-2008; ADI 2.334, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-4-2003, Plenário, DJ de 30-5-2003).

**COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.**

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.

**QUÓRUM DE VOTAÇÃO.**

L.O.M.).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, da

Jundiaí, 31 de julho de 2015.

*Ronaldo Salles Vieira*  
RONALDO SALLES VIEIRA  
Consultor Jurídico

*Fábio Nadal Pedro*  
FÁBIO NADAL PEDRO  
Consultor Jurídico

*Rafael Cesar Spinardi*  
Rafael Cesar Spinardi  
Estagiário de Direito