



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

**- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA**

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 051/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal. Inconstitucionalidade.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 051/2021 (institui o “Projeto Adote uma Lixeira” no Município de Ilha Comprida, e dá outras providências – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano Pereira) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

A contaminação ambiental e a gestão de resíduos sólidos estão, hoje, entre os principais desafios a serem enfrentados pelas autoridades públicas, visando garantir a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Um dos aspectos mais importantes da gestão de resíduos sólidos diz respeito à limpeza pública. O lixo deve ser diariamente retirado das ruas, calçadas, praças, parques, praias e outros logradouros públicos. Caso contrário, sua acumulação comprometerá a saúde pública, o bem-estar dos cidadãos e a conservação do meio ambiente. O lixo amontoado nas áreas urbanas obstrui as vias e o sistema de escoamento de



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

águas pluviais, inundando ruas, assoreando corpos de água e provocando enchentes fluviais. A gestão de resíduos sólidos inclui-se entre os serviços públicos de interesse local, os quais são de competência municipal que em nosso município está 100% incluída na Área de Proteção Ambiental (APA) que leva o seu nome. O município impressiona os visitantes pela diversidade de seus atrativos naturais e culturais. Importante ressaltar, que este projeto já vem sendo realizado em diversos municípios e têm trazido bastante resultado. Nos municípios de Franca e Bariri/SP, Dourado/MS e Vila Velha e Anchieta/ES este tema é lei e foi de autoria do legislativo, sancionada pelo Poder Executivo.

Diante do exposto, submeto a presente proposição à apreciação dos nobres vereadores, para o qual solicito precioso apoio a aprovação. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3382> – acesso em: 12/07/2021)

Por sua vez, o texto original do proposto pelo parlamentar supracitado

é:

Art. 1º Fica autorizada a instalação de lixeiras tipo container em espaços públicos, por entidades privadas e organizações civis, nos locais indicados pela autoridade municipal competente para esse fim.

§ 1º As entidades privadas e organizações civis poderão divulgar sua logomarca nas lixeiras por elas instaladas.

Art. 2º É vedada a colocação de resíduos sólidos domiciliares e comerciais nas lixeiras.

Art. 3º Os custos relativos à instalação e à manutenção dos depósitos de lixo são de inteira responsabilidade da entidade privada ou organização civil.

Art. 4º A instalação das lixeiras tipo container obedecerá às seguintes condições: I – Estar em conformidade com a legislação municipal, especialmente aquela relativa a uso do solo urbano, posturas e gestão de resíduos sólidos; II – Localizar-se em locais desimpedidos ao acesso dos funcionários de limpeza urbana para a coleta regular; III – Estar de acordo com as especificações técnicas, de forma a impedir o vazamento de resíduos e o comprometimento das condições de salubridade e bem-estar da comunidade local; IV – Não comprometer a livre circulação de pessoas e veículos.

Art. 5º Parágrafo único: Fica vedada a veiculação nas lixeiras de propaganda de marcas de cigarro, bebidas, propagandas que atentem ao pudor e sigla de partidos políticos.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3382> – acesso em: 12/07/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

**- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA**

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Em diversas passagens, a Constituição Federal impõe a proteção do meio ambiente. Como exemplo, podem ser citados os dispositivos a seguir:

Art. 23, incisos VI e VIII, da Constituição Federal: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 170, inciso V, da Constituição Federal: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Art. 225, *caput* e §§ 1º e 3º, da Constituição Federal: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I -



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (...) § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Em atenção aos dispositivos constitucionais colacionados acima e outros, foram editadas diversas leis federais de abrangência nacional, leis estaduais etc. Assim, certamente, existem outras normas, provavelmente, até mesmo ilha-compridenses que tratam da proteção do meio ambiente.

As disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não poderiam ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Contudo, com a vênia dos eventuais entendimentos em sentido contrário, a proposta legislativa ora analisada vai além da repetição das disposições federais e estaduais. Isso evidencia, na verdade, o interesse local para legislar sobre o tema, suplementando, também, a legislação federal e estadual sobre defesa do meio ambiente.

Entretanto, o ato normativo primário pretendido, indubitavelmente, autoriza o Poder Executivo municipal, a realizar “parceria” com a iniciativa privada para a instalação de lixeiras nesta Comuna. Portanto, fica, *a priori*, caracterizado o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal, como visto), com esteio na interpretação teleológica do artigo 53, inciso VI, da Lei Orgânica desta Cidade, *in verbis*:

Art. 53, inciso VI, da LOMIC: Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...)

VI - autorização para celebrar convênios e consórcios com instituições públicas ou privadas;

Por isso, nem mesmo a eventual sanção do projeto de lei, se aprovado for, tornaria tais dispositivos normativos hígidos, conforme a posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do seguinte excerto:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). (ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017)

Outrossim, a proposta legislativa aparenta ferir a denominada “reserva de administração”, isto é, indevida insurgência do Poder Legislativo na função típica administrativa do Poder Executivo, hipótese de inconstitucionalidade material que representa violação da separação dos Poderes, princípio insculpido no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e no artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

Com base nos argumentos do vício de iniciativa e na violação da reserva de administração, cumpre observar que o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (OETJSP) julgou inconstitucional lei municipal análoga ao projeto em voga. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.837, de 03 de janeiro de 2019, que “institui o programa “adote uma lixeira” no município de Lorena – SP, e dá outras providências” – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – Inconstitucionalidade configurada não pelo fato de envolver direito ambiental e sim por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com movimentação de serviço público, exigindo, para atingir os seus objetivos e cumprir com a previsão de recolhimento de materiais, estabelecimento de organização, estrutura e pessoal – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Celebração de convênios e parcerias que igualmente são matérias administrativas, que também se enquadram dentro da reserva da Administração Pública – Inconstitucionalidade que não se dá pela falta de indicação específica de fonte de custeio, a qual apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro, e sim pela afronta à separação de poderes – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2122480-82.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

No sentido acima, manifestou-se recentemente esta PRJ quando da análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 39/2021 de Ilha Comprida (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3272> - acesso em: 12/07/2021). Por coerência institucional, inclusive, adotar-se-á tal entendimento nesta oportunidade.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Municipal n. 051/2021 (institui o “Projeto Adote uma Lixeira” no Município de Ilha Comprida, e dá outras providências – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano Pereira).

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 12 de julho de 2021.

Zilbo Simeí Filho

Procurador jurídico

OABSP n. 418.359