



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

## **Parecer nº L41/2021**

Assunto: Projeto de Lei nº 155/2021 – Dispõe sobre a criação do Programa "Meu bairro bem cuidado" e dá outras providências

Interessado: Vereador Fernando Augusto Vieira de Souza

Ementa: *Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 155/2021. Inconstitucionalidade da Propositura.*

1. Trata-se de requerimento formulado pelo Edil **Fernando Augusto Vieira de Souza**, referente ao Projeto de Lei nº 155/2021, de autoria do Vereador Douglas Henrique de Azevedo Terra, o qual “*Dispõe sobre a criação do Programa ‘Meu bairro bem cuidado’ e dá outras providências*”, a fim de constatar sua constitucionalidade e legalidade.
2. De acordo com o autor do projeto, “*O presente Projeto de Lei objetiva, uma grande ação envolvendo a população dos bairros, lideranças comunitárias, o Poder Executivo Municipal, Empresas, Universidade e Organizações Não Governamentais, para que juntos possam desenvolver ações de valorização dos bairros do Município de Assis*”.
3. Assevera o signatário da propositura, de igual modo, que “*com a implantação do programa e a execução do cronograma será possível beneficiar toda comunidade local e interagir com o poder público, incentivando a preservação e educação ambiental*”.
4. Este é o relatório. Passo a opinar.
5. Inicialmente, no que tange à redação da propositura, o aludido Projeto de Lei está redigido na forma que preceituam o art. 168, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara de Assis e as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, bem como em consonância com o disposto no parágrafo único do art. 59, inciso III, da Constituição Federal.
6. *A priori*, a Constituição da República adotou, em seu art. 61, sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo esta prerrogativa, ordinariamente, a sujeitos diversos.
7. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.
8. Tratando-se de norma vinculada ao princípio da simetria, seus preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante:

“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

9. Neste ínterim, importa mencionar que a matéria está relacionada com às cláusulas de reserva legal, cuja iniciativa é do chefe do poder Executivo, em razão de incidirem em interferência na gestão do município e suas políticas públicas, âmbito onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo. Vejamos o que diz o Lei Orgânica do Município de Assis:

**Art. 84. Compete privativamente ao Prefeito:**

[...]

**II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da Administração Pública;**

[...]

**X - celebrar ou autorizar convênios ou acordos;**

[...]

**XIII - celebrar contratos de concessão, permissão ou autorização para a execução de serviços públicos, na forma da lei;**

[...]

**XXI - prover aos serviços e às obras da Administração Pública; (grifei)**

10. Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016) (**grifei**)

11. Consoante o art. 3º da propositura, o programa “Meu Bairro Bem Cuidado” será executado: (i) Por meio de parcerias/convênios com a União, o Estado, Empresas, Universidades e Organizações Não Governamentais e; (ii) Pela prestação de serviços pelos agentes públicos, privados contratados ou conveniados.
12. Denota-se, também, nos termos do art. 5º, que o “Executivo Municipal definirá o cronograma em que executará o programa nos bairros e qual o tempo necessário para a sua execução, com ampla divulgação na comunidade a ser beneficiada”.
13. Respeitando entendimento diverso e sem olvidar da preocupação na defesa do meio ambiente, entendemos que a matéria ingressa no campo da reserva de administração, com reflexos diretos na seara de Secretarias do Município de Assis, instituindo-lhes obrigações de aparelhamento e prestação de serviços pelos agentes públicos, privados contratados ou conveniados, definindo assim a forma de implementação de aludida política.
14. Depreende-se, assim, que o PL 155/2021 está criando um programa permanente com “ênfase nas ações coletivas e preventivas na promoção da saúde e da qualidade de vida”, **interferindo sobre a organização e estrutura da administração, o que caracteriza vício insanável de iniciativa, o que gera a inconstitucionalidade da presente propositura**, pois tal matéria incumbe privativamente ao Prefeito municipal.
15. Essa é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 9.985, DE 25 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'INSTITUI A OPERAÇÃO BOTA-FORA NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ PARA COLETA RESIDENCIAL PROGRAMADA DE MATERIAIS SEM UTILIDADE PARA OS MUNICÍPIES' – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO – LEI QUE VERSA SOBRE TEMA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, COM INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÕES – TESE FIXADA EM



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

**REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XI, XIV, e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2200660-15.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: **26/02/2020**) (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.222, de 15.08.18, a qual 'define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto'. Criação e regulamentação do sistema de 'logística reversa', procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. Competência legislativa. **Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. Violação à repartição constitucional de competências legislativas.** Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e §1º da CF). Ademais, a norma está em manifesto desacordo com Lei Federal nº 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal nº 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. Não observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes.** Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216245-44.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019) (grifei)



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

**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 remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação (STF ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02). (grifei)**

17. Ante o exposto, em face do princípio da reserva da administração, bem como consoante o princípio da separação dos poderes, **opinamos pela inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 155/2021.

18. Todavia, saliente-se que o PL 155/2021 poderá ser remetido ao Poder Executivo em forma de indicação (art. 197 do Regimento Interno), instrumento adequado para sugerir interferências na administração pública.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo.

Assis/SP, 14 de dezembro de 2021.

---

**Leandro Kreitlow**  
Procurador Jurídico  
OAB/SP 427.219

---

**Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias**  
Procurador Jurídico  
OAB/SP 300.090