

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP**

PARECER Nº 316 / 2020

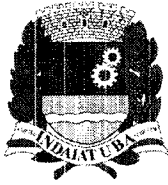
Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

Ref.: Projeto de Lei nº 232/2020.

EMENTA: Direito Constitucional e Ambiental. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Proibição e Controle de Queimadas e Incêndios. Iniciativa Parlamentar. Competência Suplementar. Atribuição de funções à Secretaria. Organização Administrativa. Vício de Iniciativa. Fixação de prazo para regulamentação de lei. Inconstitucionalidade. **Parecer pelo não recebimento do Projeto.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa a dispor acerca dos procedimentos de conscientização, prevenção, fiscalização e controle de queimadas e incêndios no Município de Indaiatuba.
2. O artigo 1º visa a proibir o emprego de fogo, sob qualquer forma ou tipo de controle, para fins de limpeza e preparo do solo, inclusive para o preparo do plantio ou colheita de qualquer cultura, ressalvando apenas a queima controlada e o cultivo da cana-de-açúcar.
3. O artigo 2º, por sua vez, na mesma linha, visa a proibir a queima de lixo, mato ou qualquer outro material orgânico ou inorgânico na zona urbana; fazendo menção, contudo, ao Município de Campinas.
4. Os artigos 3º e 6º estabelecem competências e atribuições à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente; enquanto que o artigo 4º conceitua incêndio e queimada controlada.
5. O artigo 5º visa a instituir a Campanha de Conscientização contra Queimadas, estabelecendo ainda suas finalidades.
6. Já o artigo 7º objetiva dispensar do procedimento de licenciamento ambiental a captação de recursos hídricos em próprios municipais quando de interesse da Defesa Civil. O artigo 8º, por fim, impõe ao Poder Executivo a obrigação de regulamentar a futura Lei no prazo de 90 dias da data de sua promulgação.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 316 / 2020

7. Eis o escopo do projeto.
8. Em que pesem os méritos da proposição em tela, entendo que **o projeto apresenta vícios que impedem o seu recebimento**, nos termos do art. 127, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis. Senão vejamos.

FUNDAMENTAÇÃO

9. A fim de verificar a compatibilidade formal e material do projeto em exame com as normas da Constituição da República, da Constituição Bandeirante e da Lei Orgânica do Município, cabe analisá-lo sob a perspectiva (a) da competência legislativa, (b) da iniciativa e (c) da espécie normativa utilizada, bem como (d) através dos demais aspectos formais atinentes ao processo legislativo municipal.

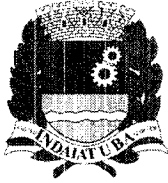
10. No que tange à **competência legislativa**, é de se notar que o projeto cuida de **matéria ambiental**, e consoante sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal em tese de repercussão geral, o **“Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”**¹.

11. Trata-se, portanto, do exercício da competência suplementar, prevista no inciso II, do art. 30, da Constituição Federal. Assim, no exercício desta competência, devem os Municípios preencher os vazios deixados pelas legislações federal e estadual, a fim de afeiçoá-las às suas peculiaridades locais, sem, contudo, afrontar as normas gerais, pois, se tal ocorrer, o diploma municipal restará maculado de inconstitucionalidade².

12. Posto nestes termos, verifica-se que o projeto em apreço aparenta ir de encontro à legislação federal de regência sobre o tema, pois enquanto o PL veda o emprego do fogo, sob qualquer forma ou tipo de controle, inclusive para o preparo do plantio ou colheita de qualquer cultura; a Lei Federal 12.651, de 25/05/2012 permite o uso de fogo na vegetação, em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual

¹ RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.

² ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-12-2005, P, DJE de 19-9-2008.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 316 / 2020

ambiental competente do SISNAMA, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada (art. 38, inciso I).

13. Por outro lado, no tocante à **iniciativa**, tem-se que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos (art. 43, da LOM).

14. Contudo, diante de determinadas matérias, a Constituição taxativamente reservou a deflagração do processo legislativo à autoridade específica. Nesse sentido, é a exegese do art. 61, § 1º, da CRFB e do art. 24, § 2º, da CE, que elencam as matérias cuja iniciativa do projeto de lei deva competir privativamente ao Presidente da República e ao Governador do Estado, respectivamente. Disposição semelhante restou reproduzida no art. 47, da LOM, com relação a competência do Prefeito, *in verbis*:

Art. 47 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que:

I – fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II – disponham sobre:

a – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica ou fundacional;

b – fixação ou aumento de remuneração dos servidores municipais;

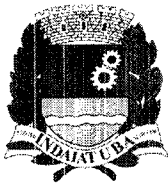
c – provimento de cargos, regime jurídico, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

d – organização administrativa, serviços públicos, e pessoal da administração;

e – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal.

15. Como se vê, a iniciativa das leis que disponham sobre organização administrativa e estruturação e atribuições de órgãos da administração municipal é de competência privativa do Prefeito.

16. Isso porque, em razão do princípio da separação dos poderes, caberia primordialmente ao Poder Executivo a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por sua vez, ao Poder Legislativo, de forma primacial, caberia a função de editar leis, ou



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 316 / 2020

seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

17. Nesse contexto, verifica-se que os artigos 3º e 6º do PL, ao elencar atribuições à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, invadiu a esfera de gestão administrativa que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, malferindo, por conseguinte, a separação de poderes, e indo de encontro ao art. 47, inciso II, alínea e, da Lei Orgânica do Município.

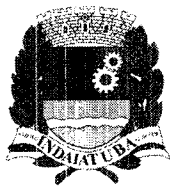
18. Portanto, há usurpação da competência privativa do Prefeito quando o projeto de lei de origem parlamentar trata da estrutura ou das atribuições de órgãos do Poder Executivo³. No mesmo sentido é a jurisprudência do TJ-SP, *in verbis*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2072286-78.2019.8.26.0000
Requerente: Prefeito do Município de Santo Anastácio
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Santo Anastácio TJSP (Voto nº 30.656) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.670, de 11 de outubro de 2018, do Município de Santo Anastácio, de **iniciativa parlamentar**, que “altera os incisos do artigo 2º, da Lei Municipal nº 2.183, de 24 de agosto de 2010, que dispõe sobre **proibição de queimadas nas áreas urbanas do município de Santo Anastácio**” Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes. Reconhecimento parcial. Legislação impugnada que nos incisos I e II do artigo 1º apenas majorou o valor das penalidades já previstas no caso de descumprimento da Lei nº 2.183/2010. Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade da expressão “e da Vigilância Sanitária” constante no inciso III do artigo 2º da Lei nº 2.183/2010, na redação dada pela Lei nº 2.670/2018. **Dispositivo que ao eleger o órgão que deverá exercer a fiscalização, impõe obrigação à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante.** Pedido parcialmente procedente.

19. Além disso, ainda é de se notar que o artigo 8º, do PL também incorre em vício de inconstitucionalidade ao estabelecer de modo rígido o prazo de 90 dias para o Poder Executivo regulamentar a futura Lei.

20. Isso porque, a determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente representa verdadeira usurpação da atribuição

³ 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. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

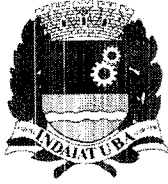
PARECER Nº 316 / 2020

dele verificar, em consonância com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato administrativo.

21. Logo, a fixação de prazo para regulamentação da lei afronta a divisão funcional do poder, sendo, portanto, inconstitucional, conforme vem reiteradamente decidindo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2071831-79.2020.8.26.0000 Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RINÓPOLIS Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RINÓPOLIS VOTO Nº 32.262 *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei 1.924, de 02 de março de 2020, do Município de Rinópolis, de iniciativa parlamentar, que cria o 'Sistema de Auxílio Para Tratamento Fora do Domicílio TFD', voltado para auxílio financeiro aos munícipes economicamente hipossuficientes que necessitem tratamento especializado do SUS em municípios distantes a mais de 80 km VÍCIO DE INICIATIVA Ocorrência Situação que a lei objurgada cria obrigação gerencial e financeira ao Poder Executivo, inclusive na celebração de convênios e parcerias - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo Afronta vertical aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual, além do preceito do Tema 917, em repercussão geral, do S.T.F. **REGULAMENTAÇÃO Determinação de regulamentação da lei no prazo máximo de 30 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nessa expressão constante no artigo 10 da norma MODULAÇÃO** Aplicação da diretriz do artigo 27 da Lei 9.868/99 para atribuir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir de 01/01/2021, com o encerramento do decreto de calamidade pública em razão da pandemia covid-19, por questão de interesse social e humanitário, eis que os sistema de saúde do SUS estão impactados pelo esforço do seu enfrentamento - Ação julgada procedente, com modulação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2062542-25.2020.8.26.0000 Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRAJUÍ Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ VOTO Nº 32.106 *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE artigos 4º, 7º e parágrafo único do 2º, da Lei 2.645, de 28 de novembro de 2019, do Município de Pirajuí, de iniciativa parlamentar, editada para coibir o uso de cerol em linhas de pipas, eis que aqueles dispositivos adentram em matéria reservada do Poder Executivo PROTEÇÃO À SAÚDE Inexistência de lei federal sobre o assunto, abrindo a possibilidade da competência concorrente plena do Estado (artigo 24, § 3º, da CF) para defesa e proteção da saúde, exercida na forma das Leis Estaduais 10.017/1998, 12.192/2006 e 17.201/2019 no que tange ao uso de cerol, propiciando a suplementação pelos Municípios, concorrentemente, pelos seus Poderes Legislativo e Executivo (artigo 30, incisos I e II, da CF) ORGANIZAÇÃO



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

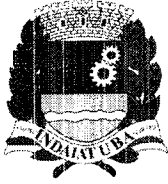
Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 316 / 2020

ADMINISTRATIVA Determinação na lei objurgada da obrigatoriedade de celebração de convênios e parcerias, além de campanhas publicitárias e ações conjuntas fiscalizatórias - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Afronta vertical aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual, além do preceito do Tema 917, em repercussão geral, do S.T.F. - Inconstitucionalidade, no caso, do parágrafo único do artigo 2º e do artigo 7º, da lei objurgada **REGULAMENTAÇÃO Determinação de regulamentação da lei no prazo máximo de 30 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nessa expressão constante no artigo 4º da norma**, mas sem tornar ineficaz a estipulação de multa nele prevista Ação julgada parcialmente procedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005351-22.2020.8.26.0000 Catanduva Requerente: Prefeito do Município de Catanduva Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva 42.429 ADI ajuizada contra lei municipal que “autoriza a prefeitura a fornecer merenda escolar, cesta básica ou cartão alimentação durante o período de férias ou recesso escolar aos alunos economicamente carentes da rede pública municipal e dá outras providências”. Vício formal. Inexistência. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Excepcionalidade da ignição legislativa pelo chefe do Executivo. Interpretação restritiva. Previsão de despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento. Previsão genérica de custeio das despesas. Vício inexistente. Lei não materialmente autorizativa. Norma geral e abstrata que traça contornos da gestão. Ausência de afronta à separação dos poderes. Esboço de programa assistencial suplementar a estudantes economicamente necessitados. Previsão constitucional. Segurança alimentar. Recesso escolar decorrente da quarentena sanitária. Interrupção no fornecimento de merenda escolar. Aumento de despesas familiares com a alimentação de filhos em idade escolar. Direito fundamental à alimentação de qualidade. Obrigação estatal de fornecimento de alimento aos necessitados. Arts. 6º e 208, VII, CF. **Fixação de prazo rígido para regulamentação da matéria. Desrespeito à separação dos poderes. Inconstitucionalidade verificada.** Precedentes do Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. Inconstitucionalidade, com redução de texto, do art. 7º da Lei nº 5.998/19 de Catanduva.

22. Noutro giro, sob o prisma da **espécie normativa** utilizada, entende-se como adequada a veiculação de tais normas por meio de lei ordinária, eis que não se cuida de matéria afeta ao domínio da Lei Orgânica nem tampouco sujeita à reserva de lei



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP**

PARECER Nº 316 / 2020

complementar⁴.

23. Por fim, verifica-se que as disposições normativas não se encontram redigidas com clareza, uma vez que o artigo 2º, do PL faz alusão ao Município de Campinas. Desse modo, caso haja o recebimento do projeto, sugere-se a edição de emenda modificativa.

CONCLUSÃO

24. Por todo o exposto, esta Procuradoria entende que **existe óbice jurídico ao recebimento do projeto, ante os vícios apontados**, os quais atraem a incidência do art. 127, inciso III, do Regimento Interno desta Câmara.

25. Não obstante, caso haja o recebimento do projeto, cabe à Presidência determinar sua inclusão para leitura no expediente (art. 107, do RI) e, na sequência, encaminhá-lo à Comissão de Justiça e Redação para emissão de Parecer (art. 58, do RI).

26. Além disso, diante da redação do art. 2º, que faz menção a outro Município, sugere-se a apresentação de emenda modificativa (art. 151, § 1º, inc. IV, do RI)

27. Estando apto a ser incluído na Ordem do Dia, o projeto deverá ser deliberado em 02 (dois) turnos de discussão (art. 177, § 4º, do RI) e sua aprovação demanda o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, aos 30 de novembro de 2020.

DIMITRI SOUZA CARDOSO

Assinado de forma digital por DIMITRI
SOUZA CARDOSO
Dados: 2020.11.30 04:34:51 -03'00'

DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador

⁴ Art. 44 – (...) Parágrafo único – São leis complementares as concernentes às seguintes matérias: I – Código Tributário do Município; II – Código de Obras ou de Edificações; III – Código Sanitário do Município; IV – Parcelamento e Uso do Solo Urbano e respectivas alterações; V – Posturas Municipais; VI – Regime Jurídico e Plano de Carreira dos Servidores Públicos Municipais e respectivas alterações; VII – Estatuto e Planos de Carreiras para os integrantes do Magistério Público Municipal.