



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021  
PROTOCOLO Nº 371/2021  
PROJETO DE LEI Nº 26/2021

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ART. 30, INCISO II CF/88. DIREITO AMBIENTAL. PROIBIÇÃO DE QUEIMADAS. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. RECEBIMENTO.

Exmo. Sr. Presidente:

O Projeto de Lei prevê a proibição da utilização de fogo para a limpeza e preparo do solo, com observância do previsto das Leis Estaduais de nºs 11.241/2002 e 10.547/2000, sendo prevista a aplicação de multa no caso de não cumprimento. O projeto prevê, ainda, a aplicação de multa para todos que realizarem a queimada de lixo, mato ou qualquer outra matéria orgânica ou inorgânica na zona urbana do Município.

Por conseguinte, prevê que no combate de queimadas, fica dispensado o licenciamento pelo órgão ambiental competente para a captação de recurso hídrico em próprios municipais, devendo ser observada a Lei Federal nº 12. 651/2012.

É o relatório.

Em relação a **matéria**, o projeto contém não vício de competência.

O presente projeto de lei trata de direito ambiental, sendo tal competência suplementar, ou seja, cabe ao município, nos termos do artigo 30, inciso II da Constituição Federal de 1988, complementar a legislação federal e estadual no que couber, não podendo legislar de forma contrária.

No caso em questão o Estado de São Paulo já legislou sobre a proibição do uso de fogo para fins de limpeza e preparo do solo (Lei Estadual nº11.241/2002 e Lei Estadual nº 10.547/2000).

No Supremo Tribunal Federal a competência do Município para legislar sobre direito ambiental já foi decidida no seguinte sentido: o Município possui competência para legislar sobre meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regulamento



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**DEPARTAMENTO JURÍDICO**

**PALÁCIO VOTURA**

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021  
PROTOCOLO Nº 371/2021  
PROJETO DE LEI Nº 26/2021

seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes (artigo 24, inciso VI e artigo 30 inciso I e II da Constituição Federal de 1988)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. 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 e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021  
PROTOCOLO Nº 371/2021  
PROJETO DE LEI Nº 26/2021

Insta salientar, que tal entendimento foi exaurado na declaração de inconstitucionalidade da lei do Município de Paulínia que tratava especificamente da proibição do emprego de fogo para a limpeza e preparo do solo, matéria idêntica ao do presente projeto de lei.

Cumpra-se citar o respeitável ensinamento do doutrinador Hely Lopes Meireles: “ o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o Município, e relação ao do Estado ou da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância”. (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121).

Segundo decisão do respeitável Tribunal Superior não é possível identificar o interesse local que fundamenta a permanência da vigência da lei municipal, tendo em vista que ambos os diplomas legislativos têm o objetivo de resolver a necessidade social que consiste na manutenção do meio ambiente equilibrado.

Nesse caso, a referida lei julgada inconstitucional esvaziava o comando normativo da Lei do Estado de São Paulo que prevê a eliminação gradual do uso do fogo.

Ressalta-se ainda que o colendo Tribunal para o julgamento da referida ação de inconstitucionalidade entendeu que o caso extrapolava os limites jurídicos realizando, inclusive, audiência pública para uma melhor análise do caso.

No mesmo sentido decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

---

normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**DEPARTAMENTO JURÍDICO**

**PALÁCIO VOTURA**

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021

PROTOCOLO Nº 371/2021

PROJETO DE LEI Nº 26/2021

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Impossibilidade jurídica do pedido. Inocorrência. Violação à disposição constitucional. Preliminar rejeitada. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 201 da Lei Municipal nº 1.616 de 19 de janeiro de 2004 que, instituindo o Código do Meio Ambiente e os instrumentos de política ambiental, proibiu as queimadas nas áreas rurais do Município, inclusive as queimadas associadas a práticas agrícolas e ao preparo para a colheita da cana-de-açúcar. Afronta aos artigos 23 e parágrafo único nº 14, 192 e § 1º e 193, incisos XX e XXI da Constituição do Estado de São Paulo. Ação Procedente. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9024448-11.2005.8.26.0000; Relator (a): Debatin Cardoso; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; N/A - N/A; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 27/06/2007)

Contudo, apesar da legislação estadual esvaziar em parte a competência do Município acerca do tema, tendo em vista que há previsão expressa para que sejam respeitadas as leis estaduais que regulam a matéria, não se vislumbra, no presente caso, disposição contrária ao que prevê a Lei Estadual, mas sim uma complementariedade nas legislações.

Assim, não é o caso de vício de competência.

No que tange a previsão no artigo 2º, também não se vislumbra vício de competência.

O município possui a competência para aplicar multa administrativa em virtude dos danos ambientais, possuindo os entes federativos o poder-dever de controlar e fiscalizar o meio ambiente, nos termos da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional que dispõe de uma forma geral sobre o tema (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981 e Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente – Lei nº 9.605/1998)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.

1."(...)O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021  
PROTOCOLO Nº 371/2021  
PROJETO DE LEI Nº 26/2021

Por conseguinte, no que tange ao artigo 3º, tendo em vista a competência do município para suplementar a legislação federal e estadual no que tange ao direito ambiental, não se vislumbra também vício de competência.

Quanto a **iniciativa**, a propositura da presente matéria não se inclui dentre o rol taxativo de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando o artigo 43 da Lei Orgânica do Município que prevê que têm iniciativa das leis ordinárias e complementares qualquer Vereador ou Comissão, o Prefeito ou os cidadãos.

---

medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "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". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art.14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." [grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil") 2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação 3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.

4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

5. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

7. O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".

8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79 9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

10. In casu, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

11. Recurso especial improvido. (REsp 467.212/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/10/2003, DJ 15/12/2003, p. 193)



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO Nº 36/2021

PROTOCOLO Nº 371/2021

PROJETO DE LEI Nº 26/2021

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em '*numerus clausus*', no artigo 61 da Constituição do Brasil de 1988 e por simetria no artigo 24§2º da Constituição do Estado de São Paulo.

Já no âmbito do Município de Indaiatuba as hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito estão previstas no artigo 47 da Lei Orgânica, não havendo dentre as hipóteses a lei que trata da proteção ao meio ambiente.

Assim, não há irregularidade na iniciativa da propositura do presente projeto.

No mais, a lei ordinária é espécie legislativa adequada, pois não se cuida de matéria reservada à lei orgânica ou a lei complementar.

Segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba (Resolução nº 44/2008), a aprovação deve se dar em **dois turnos** de discussão, com o quórum para aprovação de **maioria simples** dos membros.

Dessa forma, nos termos do art. 127, I a XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba (Resolução nº 44/2008), são as razões pelas quais a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal entende que **não há óbice para o recebimento da presente proposição.**

Indaiatuba, 15 de março de 2021.

---

**Bruna Simões Peixoto**  
Procuradora da Câmara Municipal de Indaiatuba