



Número do Processo: 21/19.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTORIZA A PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS A CELEBRAR CONVÊNIO COM AS EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS BEM COMO AS COOPERATIVAS DE RECICLAGEM DE LIXO. ILEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de propositura de autoria do Vereador Paulo de Lima que “autoriza a Prefeitura Municipal de Anápolis a celebrar convênio com as empresas públicas e privadas bem como as Cooperativas de Reciclagem de Lixo, visando permitir aos catadores a execução do serviço nas chamadas “bikes” de cargas ou bicicletas, também conhecidas como Ciclolix”.

Segundo a justificativa, “a preocupação de ofertar a presente legislação ao município de Anápolis, é no sentido de colaborar em dar dignidade as pessoas e também ao serviço de coleta de lixos recicláveis usando carroças com tração animal, com uma forma ofensiva a todos dessa cadeia de trabalho e o direito da dignidade da pessoa humana, bem como a proteção dos animais que de forma indigna tem se comportado diante das necessidades de sobrevivência das pessoas envolvidas nessa pauta”.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, estabelece que 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.

Sendo assim, a proposta é materialmente constitucional, afinal o assunto nela tratado não afronta qualquer preceito ou princípio da Carta Magna. Pelo contrário: visa a dar



concretude a seus mandamentos, já que, como visto, compete ao Estado proteger o meio ambiente. Passemos, então, ao estudo de a quem compete legislar sobre o tema.

2.2 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DO ASSUNTO

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido” (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Em nosso país, a Carta Magna fixou atribuições à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. Buscando a forma como o tema aqui discutido é tratado no texto constitucional, percebemos que o seu art. 24, VI, estipula que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente.

Essa competência também é atribuída aos Municípios, pois eles podem legislar sobre matéria de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II da nossa Lei Maior). É justamente isso o que a presente propositura faz: como existem normas nacionais a respeito dos assuntos tratados, ela cria regras para suplementá-los no âmbito da cidade de Anápolis.

Além disso, estes entes também podem organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (incisos V e VIII do dispositivo supramencionado). A ementa de um julgamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora o que aqui se escreve, conforme se vê a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE MEDICAMENTOS INSERVÍVEIS. RESÍDUOS SÓLIDOS. TITULARIDADE DO MUNICÍPIO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E INCUMBÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA ORDENAR E CONTROLAR O USO DO SOLO, DE MODO A EVITAR A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE. CRITÉRIO DA TERRITORIALIDADE. INTERESSE LOCAL



CONFIGURADO. LEI QUE, ADEMAIS, SE AJUSTA À LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O TEMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 00389096320138260000 SP 0038909-63.2013.8.26.0000, Relator: Cauduro Padin, Data de Julgamento: 31/07/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/08/2013) (grifou-se)

Destarte, na proposta inexistente a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, que é aquela que incide quando um ente federativo não observa a competência de outro ente para criar normas acerca de uma matéria. Então, segue-se à análise do disposto no ordenamento jurídico municipal.

2.3 – DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O ASSUNTO

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquemático, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador divide-o em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa aqui é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses de deflagração do processo legislativo, como a geral, em que a Constituição Federal atribui competência a uma gama de pessoas e órgãos (conforme preceitua o artigo 61). E também a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode iniciar o processo legislativo.

Ao lermos a proposta, percebemos que os seus dispositivos autorizam o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com cooperativas de reciclagem de lixo, visando aceder bicicletas de carga para a coleta de lixo. Isso caracteriza ato concreto de administração, pois não possui a abstração e generalidade que devem revestir os mandamentos legais.

É sabido que incumbe ao Chefe do Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas públicas, ao passo em que é ele, em razão de suas atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também,



os recursos disponíveis para o custeio desses serviços, estabelecendo, assim a prioridade das ações a serem implementadas. É por isso que, segundo a Lei Orgânica do Município de Anápolis:

Art. 54. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponha sobre:

(...)

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, **serviços** e pessoal **da administração**;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. (gritou-se)

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de Goiás estipula, em seu artigo 77, inciso V, que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal.

Esses dispositivos estão de acordo com o entendimento majoritário na doutrina. Como, por exemplo, o do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (In, "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24), que precisamente distinguiu os âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme abaixo exposto:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...)

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

O Tribunal de Justiça de São Paulo já teve a oportunidade de julgar algumas Ações Diretas ajuizadas em face de normas municipais daquele Estado. Em todas, o



entendimento foi no sentido de que são inconstitucionais leis versando sobre o assunto aqui discutido cuja deflagração não se deu pelo Prefeito, mas sim pela Câmara dos Vereadores, conforme se vê nas ementas a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade - Legitimidade do Prefeito municipal para ajuizar a ação. **Coleta e reciclagem de lixo. Matéria de interesse local. Competência do Município para implantação do serviço. Lei de iniciativa de vereador. Impossibilidade. Ofensa à separação dos poderes. Ação procedente.** (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9046084-67.2004.8.26.0000; Relator (a): Celso Limongi; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 22/06/2005) (grifou-se)

Destarte, **não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo.**" (ADI nº 164.772-0/0, j. 07/01/2009) (grifou-se)

Resta claro, assim, que a proposta viola o princípio da separação dos Poderes, (art. 2º da Carta Magna), incorrendo em inconstitucionalidade formal subjetiva. Isso, pois, quando, a pretexto de legislar, o Legislativo administra, editando leis que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, não é obedecida a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes da República.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma escolhida, qual seja, Projeto de Lei Ordinária, é correta, pois não há necessidade de mudança na Lei Orgânica do Município (art. 48 desse Diploma Legal), não houve delegação legislativa (art. 51) e o tema não se apresenta entre aqueles que devem ser regulados por Lei Complementar (art. 49), nem por Decreto Legislativo (art. 62) e nem por Resolução (art. 64).



Por fim, o Regimento Interno desta Casa explica que proposura de Lei é a proposição que tem o objetivo de regular todo e qualquer matéria de competência do Município, apresentado em 2 (dois) turnos de votação e sujeito à sanção do Prefeito (art. 98).

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que não foram observados os preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município de Anápolis, além da jurisprudência pátria, em que pese a nobre intenção do Vereador, opina-se **DESFAVORAVELMENTE** à proposta de Lei Ordinária aqui discutida.

É o parecer.

Anápolis, 9 de abril de 2019.

[Handwritten signature of Pedro Mariano]

Pedro Mariano
Vereador

[Handwritten signatures of other council members]

[Handwritten note:]
Voto em separado
conferido a
aprovação da
matéria por ser
autônoma e
essencial que
somente se levará
em consideração
o determinado por
se acha interno
do Regimento Interno