

CONTESTAÇÃO

CONTESTAÇÃO ao Parecer Jurídico exarado em face do Projeto de Lei Ordinário CM nº 78/2025.

Ao Senhor Presidente e aos Membros da Comissão de Justiça da Câmara Municipal de Santo André,

CONSIDERANDO os art. 39, inc. I, art. 40, p. 2º, art. 53 e art. 64 do Regimento Interno, que dispõem sobre os trabalhos das Comissões Permanentes;

CONSIDERANDO a disciplina majoritária de Direito Administrativo e de Direito Municipal, especificamente acerca da “Teoria dos Motivos Determinantes”;

CONSIDERANDO a disciplina de Direito Constitucional, especificamente sobre a competência legislativa municipal prevista no art. 30 da Carta Magna,

CONTESTA-SE o Parecer exarado pelo Consultor Legislativo 04, uma vez que fundamentou pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 078/2025.



DO PROJETO DE LEI EM ANÁLISE

Foi apresentado por este Gabinete o Projeto de Lei Ordinário CM nº 078/2025, que “dispõe sobre o uso preferencial de agregados reciclados nas obras e serviços de engenharia contratados ou executados pela Administração Pública no município de Santo André e dá outras providências”.

Tal Projeto foi apresentado em consonância às legislações mais modernas atinentes ao tema e vigentes no território nacional, como a Lei nº 8.139/2018, do Estado do Rio de Janeiro e a Lei nº 14.803/2008, do Município de São Paulo.

O PL prevê a utilização de “agregados reciclados” que, em suma, são materiais que normalmente seriam descartados em “lixões” e/ou aterros sanitários, mas que ainda possuem aplicação comercial.

São mais baratos, resultando em economia para a Administração Pública, possuem características e propriedades semelhantes aos “agregados tradicionais”, têm diversas aplicações na área da construção civil e, por falta de desconhecimento ou de manejo correto, acabam sendo descartados, contribuindo com o aumento da poluição e com todos os efeitos perniciosos do desequilíbrio ambiental.

Ainda assim, só obrigam a Administração a utilizá-los quando a margem de economia tornasse ainda mais atrativa a utilização dos referidos “agregados reciclados”. Em valores próximos dos praticados no mercado de “agregados tradicionais”, o Poder Público estaria facultado a utilizá-lo ou não.

O Projeto versa, em primeira ordem, sobre Direito Ambiental, sobre proteção ao meio ambiente e sobre desenvolvimento sustentável. Transversalmente, aproxima-se de conceitos como os trazidos pela Lei de Licitação e pelo Direito Urbanístico, sendo plenamente constitucional e absolutamente legal do ponto de vista sua juridicidade.

Todavia, a Consultoria Legislativa nº 04 exarou parecer pugnando pela eventual inconstitucionalidade e ilegalidade da norma sob análise. Neste sentido, por discordar do aludido parecer, apresentam-se os fundamentos em melhor consonância ao ordenamento jurídico pátrio.



DO PARECER ORA IMPUGNADO

O parecer aqui contestado faz menção a alguns dispositivos da Constituição Federal que, resumidamente, fazem menção superficial à independência dos poderes e à iniciativa privativa do Presidente da República (sic).

Todavia, não esclarece ou detalha de que forma o Projeto aqui defendido é incompatível com tais ditames constitucionais, seja por eventual vício de iniciativa (inexistente), seja por eventual afronta à independência harmônica dos poderes.

De que forma esse Projeto de Lei interfere na harmonia e na independência dos Três Poderes? Em quais assuntos de iniciativa privativa do Executivo esse PL se imiscui? O parecer não responde, pois isso simplesmente não ocorre.

Da mesma forma, menciona dispositivos da Lei Orgânica Municipal que regulamentam a iniciativa exclusiva do Prefeito dentro do Processo Legislativo, a disciplina do Poder Executivo e suas principais atribuições. Novamente, faz apenas menção a dispositivos de lei, sem fazer análise frontal entre tais normas e o Projeto de Lei ora impugnado.

De que forma esse Projeto invade a iniciativa do Prefeito? Quais atribuições do Prefeito são suplantadas por esta Propositura? O parecer também é silente, pois o PL também não é alcançado por tais aspectos.

Posto isso, percebe-se do parecer a ausência de fundamentação para eventual reconhecimento de inconstitucionalidade ou de ilegalidade do mencionado Projeto de Lei, destoando da melhor doutrina jurídica, que ensina como princípio processual geral, tanto jurisdicional, quanto administrativo, a necessidade de fundamentação precisa e clara de pareceres e decisões, em melhor atendimento aos sacros princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Neste esteio, apresentam-se abaixo os fundamentos que melhor contemplam o Projeto de Lei Ordinário CM nº 78/2025, demonstrando a sua estrita constitucionalidade e sua impecável legalidade, passível de existência, validade e vigência perante o ordenamento jurídico pátrio, demandando apenas a continuidade do regular processo legislativo.



DA JURIDICIDADE DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIO CM Nº 78/2025

1 DA CONSTITUCIONALIDADE

Ao contrário do disposto no aludido parecer exarado pela Consultoria Legislativa nº 04, o supracitado Projeto de Lei não padece de vícios de constitucionalidades, estando perfeitamente em consonância com a Carta Magna.

De maneira exordial, é salutar relembrar os princípios fundamentais desta República. O parágrafo único do Art.1º da Lei Maior é taxativo:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Da sua literalidade, é possível extrair a pedra angular do Estado Democrático de Direito brasileiro: o poder estatal, inclusive em sua esfera de normatização, emana do povo e é exercido, primariamente, pelos seus representantes eleitos.

A partir do método hermenêutico-concretizador, é possível perceber, desde logo, tal qual pelo método literal, que esse poder é regra, excepcionalizado apenas pela própria Constituição. Isso quer dizer que aos poderes dos representantes deve se atribuir perspectiva ampla. As restrições a esse poder são de ordem constitucional devem ser lidos também de forma restritiva.

O art. 2º da CF, ao estabelecer a independência e a harmonia entre os poderes não afasta o consagrado *check and balances*. Ao contrário, o preserva. A harmonia não se dá apenas pela não intervenção um sobre o outro, evitando choques, atuando pela perspectiva defensiva. Essa independência e essa harmonia se dão pelo equilíbrio, pelos freios e contrapesos inerentes à própria existência de uma moderna República.

Pensar o contrário importaria em recusar, neste caso, a existência do Legislativo enquanto Poder; delimitaria o Legislativo à condição de inerte ou de omissor. Pugnar que o referido PL é inconstitucional por violar o art. 2º da CF é pugnar pela impossibilidade de o Poder Legislativo poder legislar.

Doutro modo: é regra a iniciativa legislativa do Poder Legislativo e é exceção essa capacidade para o Poder Executivo, também chamada de “função atípica”, a saber as cadeiras de Introdução ao Estudo do Direito dos Bacharelados em Ciências Jurídicas.



No mesmo esteio, o PL CM nº 78/2025 é norma de garantia e de fruição de outros aspectos constitucionais, como o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) e o dever do Poder Público em “vedar, na forma da lei, (...) práticas que coloquem em risco” a função ecológica da fauna e da flora.

Eis a coluna dorsal do mencionado Projeto: a defesa do meio ambiente; a proteção aos ecossistemas; a adoção de políticas públicas adequadas à perspectiva socioambiental. Isso está em perfeita consonância com o art. 24 da Constituição, que dispõe sobre a competência concorrente (aquela que é poder-dever de todos os entes da Federação):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito (...) urbanístico

V – produção e consumo

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.

No mesmo caminho, o art. 30, II, da Constituição Federal estabelece como competência constitucional dos municípios o poder-dever de “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, aspecto percebido já no art. 1º do PL aqui defendido, que se coloca em conformidade com a Lei Federal nº 12.305 de 2010.

Ao passo em que não interfere nas competências constitucionais atribuídas ao Executivo, pois não alcança estrutura do Poder Executivo e/ou da Administração Pública em geral, o Projeto é plenamente constitucional, em consonâncias com a melhor doutrina de Direito Constitucional, de Direito Ambiental.

Eis a Tese publicada pela Corte Constitucional brasileira no Tema nº 917:

Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 917: Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=917>. Acesso em: 30 set. 2016.)



Já da leitura *ipsi literis* da aludida Tese, percebe-se a contradição na Justificativa do parecer aqui contestado. A Suprema Corte autoriza o Legislativo Municipal a legislar mesmo em assuntos que criem despesa ou, de forma teleológica, importem em redução de receita pelo Município. Mesmo assim, não é o caso: o PL nº 78/2025 traz à baila do Poder Público a oportunidade de empregar materiais adequados pelo aspecto socioambiental e dotados de economicidade pelo aspecto financeiro.

A vedação constitucional para os legislativos municipais, que cria reserva de iniciativa ao Executivo, diz respeito à organização *interna corporis* da Administração e mesmo essa não é absoluta, admitindo emendas durante o Processo Legislativo.

É o que leciona também o mestre Sérgio Resende de Barros:

O acesso dos parlamentares e do povo à iniciativa das leis tributárias é confirmado na doutrina. (...) afirma que, “em matéria tributária”, com “exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios”, a iniciativa legislativa “é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos (...)

(A INICIATIVA DAS LEIS TRIBUTÁRIAS. São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 01 jul. 2003. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/472_arquivo.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.)

Ainda, o aludido parecer, data venia, margeia a teratologia. De acordo com a Teoria dos Motivos Determinantes, o mesmo sequer possui validade. Eis a jurisprudência consolidada, exarada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

Quando a Administração Pública declara a motivação de um ato administrativo (...), a validade do ato **fica vinculada à existência e à veracidade dos motivos por ela apresentados como fundamentação.** (...) o motivo do ato administrativo deve ser compatível com a situação que, de fato, gerou a manifestação da vontade, **sob pena de ilegalidade.**

(Acórdão n. 932849, 20140110639549APO, Relatora: GISLENE PINHEIRO, Revisor: J. J. COSTA CARVALHO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 6/4/2016, Publicado no DJE: 13/4/2016. Pág.: 194.)

Desta feita, a competência do Legislativo deve ser preservada e defendida, não apenas neste Projeto, em si, mas em toda a atuação desta Casa de Leis, em todos os seus setores. Da cognição do acima disposto, percebe-se que apenas em confronto direto com os ditames constitucionais é que se deve afastar a capacidade do Parlamento em iniciar, tramitar e concluir seu Processo Legislativo. Doutro modo, a iniciativa legislativa do Parlamento deve ser tida como ampla, como *in casu*.



DA JURIDICIDADE DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIO CM Nº 78/2025

2 DA LEGALIDADE

O parecer aqui contestado menciona, quanto aos aspectos de legalidade, 3 (três) principais questões: Lei Orgânica Municipal; Lei de Licitações; Direito Urbanístico.

Todavia, mais uma vez, merece desconsideração o apontado parecer. Veja:

Nenhum dos dispositivos da Lei Orgânica Municipal impede o Poder Legislativo de discutir sobre a norma ora impugnada. Tais artigos de lei estão relacionados apenas às questões administrativas internas do Poder Executivo, temas esses não atingidos pelo PL nº 78/2025.

Quanto ao tema Licitações, a Constituição Federal estabelece como competência privativa da União a edição de “normas gerais de licitação e contratação” (art. 22, XXVII da CF). O mencionado projeto até alcança a temática de licitações, todavia de forma tangencial, o que é perfeitamente aceitável pela inteligência da Lei Maior e da jurisprudência. A saber:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICEPREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e **permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido.**

(RE 423560, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 678-683)



Do mesmo modo:

Tese fixada

São constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à da habilitação dos licitantes, em razão da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo”. RE 1188352

MPC-ES, Comunicação. STF decide que Estados e municípios podem alterar ordem das fases de licitações. 2024. Disponível em:
<https://www.mpc.es.gov.br/2024/06/stf-decide-que-estados-e-municipiospodem-alterar-ordem-das-fases-de-licitacoes/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Ainda:

[...] 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)

2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior.

Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de 1909-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006.

A “nova” Lei de Licitações (Lei Federal 14.133/2021) é objetiva e literal ao reconhecer os seguintes conceitos:

Art. 6º XII: obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio **ambiente** por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:



I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III- motivação social e ambiental do contrato;

Percebe-se imediatamente a preocupação do legislador federal e ordinário com as questões socioambientais atinentes ao procedimento licitatório e consagra as iniciativas complementares que façam vigente e efetiva a proteção ao meio ambiente também na perspectiva das contratações públicas. Exatamente o que faz o Projeto de Lei CM nº 078/2025.

Por fim, mas não menos importante, a própria Constituição Federal é taxativa ao oportunizar a todos os entes federativos a capacidade legislativa em assuntos urbanísticos, como denota o art. 24, I da CF, também percebida no art. 143 e ss. da Lei Orgânica de Santo André.



DA CONCLUSÃO

Posto isso, constata-se a regular constitucionalidade e plena legalidade do Projeto de Lei CM nº 078/2025, assim como a plena capacidade do Poder Legislativo em iniciar e prosseguir o processamento dessa norma.

Portanto, requer-se essa admissão pela Constituição de Justiça e Redação, na pessoa do seu Presidente e dos nobres Vereadores Membros.

Gabinete 01, em 14 de abril de 2025.

CARLOS FERREIRA

Vereador - MDB

