



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5140/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Toninho de Jesus

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 127/2019, que proíbe o fornecimento de produtos de plástico de uso único nos locais que especifica.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 002.01.2020, referente ao Autógrafo nº 217, de 2019, em relação ao Projeto de Lei CM nº 127/2019, que proíbe o fornecimento de produtos de plástico de uso único nos locais que especifica.

Conforme consta da justificativa da propositura, o objetivo é expandir a proibição de uso único para além dos canudinhos, incluindo copos, pratos, talheres e agitadores para bebidas.

E ainda, estamos nos afogando em plástico, onde a poluição das cidades é a mesma que prejudica o meio ambiente.

Por fim, precisamos criar alternativas para reduzir a quantidade de resíduos plásticos, de modo que este material nunca se transforme em lixo ou poluição.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, embora relevante, o Autógrafo não merece prosperar, tendo em vista a recente Lei Estadual nº 17.110, de 12 de julho de 2019, que proíbe o fornecimento de canudos confeccionados em material plástico no Estado e dá outras providências, em vigor para todo o território do Estado de São Paulo.

Por fim, ressalta que a técnica legislativa empregada no Autógrafo não se adequa à legislação tendo em vista que não há necessidade de definição para este tipo de lei, conforme incisos do art. 3º; o art. 4º menciona o inciso I do art. 2º, não existente; o art. 7º não confere prazo razoável para a vigência da lei, tendo em vista a necessidade de prazo para adequação à mesma.

Ao final resolve vetar totalmente a proposição devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que, embora relevante, o Autógrafo não merece prosperar, tendo em vista a recente Lei Estadual nº 17.110, de 12 de julho de 2019, que proíbe o fornecimento de canudos confeccionados em material plástico no Estado e dá outras providências, em vigor para todo o território do Estado de São Paulo.

Entretanto, pelas razões apresentadas, juridicamente não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade da propositura (não se presume, tem que ser demonstrada), tendo em vista que não houve a mínima indicação de quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.

O único dispositivo normativo supostamente violado, que foi mencionado de forma objetiva e concreta, foi a Lei Estadual nº 17.110/2019, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face de uma lei estadual”, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade

Podemos verificar que os argumentos apresentados não possuem relação com a teoria de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Nos Estados dotados de Constituições escritas do tipo rígidas, a alteração do texto constitucional exige um procedimento especial, estabelecido pelo próprio constituinte originário, mais difícil do que o exigido para a produção do direito ordinário (subconstitucional).

A primeira consequência - sobremaneira relevante - dessa exigência de formalidades especiais para a reforma da Carta Política é que nos ordenamentos de Constituição rígida vigora o princípio da supremacia formal da Constituição. Vale dizer, nesses sistemas jurídicos que adotam Constituição do tipo rígida, as normas elaboradas pelo poder constituinte originário são colocadas acima de todas as outras manifestações de direito.

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais¹.

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.

¹ Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso, para a modificação do texto constitucional.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

Significa dizer que para uma norma ter validade dentro desses sistemas há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis.

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição².**

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

² Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para compreensão dessa assertiva, basta constatar que em um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota, não existe qualquer possibilidade de que um provimento deste venha a ser declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, não existirá nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

Destarte, para que se tenha um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis e atos, normativos ou concretos, faz-se insofismável a necessidade de que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o processo que deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional. É a própria Constituição que estabelece os órgãos encarregados de exercer tais competências e procedimentos especiais, que variam de um regime constitucional para outro e que consubstanciam o que denominamos controle de constitucionalidade.

Dessa forma, podemos afirmar que são 02 (dois) os pressupostos para o controle de constitucionalidade: (a) a existência de uma Constituição do tipo rígida; (b) a previsão constitucional de um mecanismo de fiscalização da validade das leis.

É ainda relevante destacar que ao mesmo tempo em que uma Constituição do tipo rígida é pressuposto da existência do controle de constitucionalidade, não é menos verdade que esse mesmo controle é pressuposto e garantia de uma Constituição rígida. Isso porque, caso não haja órgão com a função de exercer o controle de constitucionalidade, a Constituição ficará sem meios de fazer valer a sua supremacia em face de condutas afrontosas ao seu texto.

Podemos sintetizar essas breves considerações sobre a teoria da inconstitucionalidade e o controle de constitucionalidade da seguinte forma:

a) a noção contemporânea de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem como pressuposto a existência de uma Constituição do tipo rígida;





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- b) a rigidez da Constituição tem como consequência imediata o princípio da supremacia formal da Constituição;

- c) o princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam de acordo com o texto constitucional;

- d) aquelas normas que não estiverem de acordo com a Constituição serão inválidas, inconstitucionais e deverão, por isso, ser retiradas do ordenamento jurídico;

- e) há necessidade, então, de que a Constituição outorgue competência para que algum órgão (ou órgãos), independente do órgão encarregado da produção normativa, fiscalize se a norma inferior está (ou não) contrariando o seu texto, para o fim de retirá-la do mundo jurídico e restabelecer a harmonia do ordenamento; e

- f) sempre que o órgão competente realizar esse confronto entre a lei ou ato normativo e a Constituição, estará ele efetivando o denominado "controle de constitucionalidade".

Como já mencionado, os argumentos apresentados pelo Alcaide não fazem qualquer menção de incompatibilidade entre o texto do projeto de lei, com dispositivos da Constituição Federal e/ou Estadual, portanto, não podemos, de forma correta e objetiva, saber qual é a suposta inconstitucionalidade.

O único dispositivo normativo supostamente violado, que foi mencionado de forma objetiva e concreta, foi a Lei Estadual nº 17.110/2019, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face de uma lei estadual”, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

e “d”, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)³, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de competência dos membros do Parlamento, mantendo ou rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

2.2.2. Da competência legislativa municipal em relação a matéria

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.⁴

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes**

³ Art. 2º, parágrafo único: b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”⁵.

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

⁴ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*⁶

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”**⁷. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁸.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*⁹

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

⁸ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”¹⁰.

Ao analisarmos o Projeto de Lei CM nº 127/2019, podemos verificar que ele refere-se à **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que **proíbe o fornecimento de produtos de plástico de uso único nos locais que especifica.**

Ademais, trata-se de norma **de proteção ambiental**, para a qual o Município tem competência concorrente nos termos do art. 24, VI, VII e VIII, art. 225 todos da Carta Política.

E ainda, o art. 23, VI, da Carta Política, disciplina que é **competência comum** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.**

Por fim, ressalto que, em julgamento submetido ao rito da repercussão geral, o **Supremo Tribunal Federal reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.** Referido julgado restou assim ementado na parte que interessa:

“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

¹⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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).¹¹ (g/n)

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: RE nº 901.444/SP, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe 22/9/2016; RE nº 729.731/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 01/02/2016; RE nº 730.721/SP, Relator Ministro Edson Fachin, DJe 07/10/2015.

A Lei nº 12.305/2010, que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina em seu art. 9º, que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a **"não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos."**

E ainda na linha da Carta Republicana, a Constituição Paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem **"o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes"**, assim como **"a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural"** (art. 180, I e III).

Especificamente no capítulo destinado à **proteção do meio-ambiente** ela volta a anunciar que tais entes **"providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico"** (art. 191, C.E.).

Desse modo, os estabelecimentos comerciais em geral, devem se enquadrar aos ditames que sejam estabelecidos pelo Poder Público, de modo a garantir a sustentabilidade das cidades. Corroborando o acima exposto, tem-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, espelhado no aresto abaixo reproduzido:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.”¹² (g/n)

Ora, a propositura aqui impugnada se inseriu nesse contexto.

Portanto, diferente do alegado pelo Prefeito em suas razões de veto, o Município possui competência legislativa para disciplinar sobre a matéria tratada na propositura sob exame.

Em relação à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se posicionou sobre o assunto, e exarou entendimento de que a competência para disciplinar sobre a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE SISTEMA DE CALÇADAS ECOLÓGICAS - LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO - MATÉRIA AMBIENTAL - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DA IMPOSIÇÃO DA CRIAÇÃO DE BANCO DE DADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE, POIS SE TRATA DE ATO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARI. 47, II, XIV o XIX, a, da CE) - JULGA-SE PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO.”¹³ (g/n)

Portanto, a proposta legislativa sob exame é constitucional e legal.

¹¹ STF, RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 080/5/2015.

¹² STF, ADI nº 3.540-MC, julg. em 01/09/2005.

¹³ TJSP, ADI nº 01407587820138260000 SP 0140758-78.2013.8.26.0000, Relator: Antonio Vilenilson, Data de Julgamento: 27/11/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/12/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.3. Do Poder de Polícia Administrativa

Sob outro enfoque, a propositura denota típica manifestação do poder de polícia do Município, mais precisamente na modalidade de polícia das atividades urbanas em geral, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, disciplinando as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional.

Segundo Hely Lopes Meirelles, *“poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”*¹⁴.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *“a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”*¹⁵.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”*¹⁶.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 127.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 353.

¹⁶ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, pg. 117.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público".¹⁷

E ainda, José dos Santos Carvalho Filho, *"prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade"*¹⁸.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado. Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de atividades econômicas; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; à **proteção ao meio ambiente**, ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de **posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder-dever de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.**

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do Poder de Polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração Pública nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende e preleciona, Marçal Justen Filho, nesses termos:

"O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pgs.370/371.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pg. 73.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização."¹⁹ (g/n)

Trata-se de lei de polícia administrativa, condicionando o exercício de atividade particular em prol do interesse público, que não se situa na iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo nem na reserva da Administração.

Anote-se que os dispositivos de polícia administrativa pertencem à iniciativa legislativa comum ou concorrente por não estarem catalogados na iniciativa reservada que demanda expressa previsão e não se presume, merecendo interpretação restritiva.

Dessa forma, podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional, tendo em vista que pretende exercer seu poder de polícia administrativa, visando a proteção ao meio ambiente.

2.2.4. Do erro formal na redação do projeto de lei

Segundo o Prefeito, a técnica legislativa empregada no Autógrafo não se adequa à legislação tendo em vista que não há necessidade de definição para este tipo de lei, conforme incisos do art. 3º; o art. 4º menciona o inciso I do art. 2º, não existente; o art. 7º não confere prazo razoável para a vigência da lei, tendo em vista a necessidade de prazo para adequação à mesma.

Prudente ressaltar que o legislador constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre "**a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis**" (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a "**elaboração**", a "**redação**", a "**alteração**" e a "**consolidação**" das leis e atos normativos.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, pg. 469.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.²⁰

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do Direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais.

Paulo Nader ensina que o conhecimento do Direito não decorre da simples existência das normas jurídicas, pois um texto de lei mal elaborado, longe de ser esclarecedor, gera dúvidas nas pessoas quanto ao ordenamento vigente²¹.

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson,

²⁰ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.²²
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que ocorreu um erro formal, onde no art. 4º, na sua parte final, houve a menção do inciso I, do art. 2º, entretanto, não existe inciso I, do art. 2º.

Entretanto, tal situação não caracteriza uma ilegalidade ou um fato impeditivo para sua aplicabilidade, tendo em vista que a própria Lei Complementar nº 95/98, em seu art. 18, dispõe que **“eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.”**

O Poder Público tem o dever de restaurar o princípio da legalidade (juridicidade) toda vez que o tiver violado em razão da produção de atos viciados.

A restauração do princípio da legalidade (juridicidade), pode se dar ou mediante **convalidação** ou em decorrência da **invalidação**. Entretanto, como descabe opção discricionária entre o dever de convalidar e o dever de invalidar, podemos dizer, em regra, que todos os atos passíveis de serem produzidos sem vícios devem ser convalidados, pois a convalidação atende não apenas ao princípio da legalidade (juridicidade) como, também, ao da segurança jurídica.

Por sua vez, os atos inconvalidáveis devem ser em regra invalidados, em obediência ao princípio da legalidade (juridicidade).

A convalidação é instituto previsto no art. 55, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo – LPA), que assim preconiza, *verbis*:

“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” (g/n)

²¹ NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 124.

²² DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Nesse sentido, cabe consignar a lição de Juarez de Freitas, a saber:

*“O diploma federal adotou solução louvável, sob vários ângulos, inclusive o da economicidade, ao garantir, no art. 55, que, uma vez clara a inexistência de lesão ao poder público ou prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela Administração Pública. Trata-se de expressivo avanço para imprimir efetividade ao somatório dos princípios. Contudo, melhor teria sido se o legislador ordinário houvesse considerado que situações há em que o **dever de convalidar apresenta-se superior ao de anular. Na eventual colisão de deveres correlatos, vezes há em que se verifica, de maneira irrefutável, o dever maior de convalidar. Com efeito, presentes os pressupostos, como reconhece parte da doutrina, a convalidação mostra-se imperativa e inescapável**”.*²³ (g/n)

Weida Zancaner abandonou o velho modelo burocrático elaborado por Max Weber e mostra o norte ao administrador público quando, a passos largos, avançou para o modelo gerencial de Administração Pública **ao afirmar, em outras palavras, que erro formal ou material de pequena relevância causado por falha humana quando atinge sua finalidade sem prejudicar o interessado e sem ferir o Direito deve ser convalidado, revelando-se como eficiente o atuar da Administração Pública, senão vejamos:**

*“Os atos absolutamente sanáveis, embora devam ser expressamente **convalidados**, tem como característica primacial o fato de que a impugnação do interessado quer expressamente, quer por resistência, não cria uma barreira ao dever de convalidar, pois o atuar da Administração Pública não é coartado pela ação do particular.*

*Esse tipo de ato inválido é portador de vício que não causa repugnância à ordem jurídica e o princípio da segurança jurídica exige sua recepção dentro do sistema”*²⁴. (g/n)

²³ FREITAS, Juarez de. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 3ª. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, pg. 264.

²⁴ ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pg. 64.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: a) competência; b) **formalidade**; c) procedimento: c.1) “quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe prejudique a finalidade”²⁵; c2) “quando consistente na falta de ato do particular desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir”²⁶.

Dessa forma, o **erro formal (formalidade)** não vicia e nem torna inválido o documento. **Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.**

Trata-se da **distorção entre o conteúdo e a vontade daquele que o produziu. Pode ser o vício da declaração, a determinar que o conteúdo do documento é diferente do desejo pretendido por aquele que o redigiu**; pode ser o vício contido no documento que retratou situação diferente da que de fato ocorreu; pode ser o vício involuntário a produzir conteúdo inverídico.

Estamos, sim, nos referindo a um tipo de irregularidade que ocorre normalmente em razão da falibilidade humana, **mas não deixa margem à dúvida razoável sobre o conteúdo emanado, nem cerceia o direito de defesa, em se tratando de ato punitivo.**

Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido (ex.: uma proposta foi manuscrita quando deveria ser datilografada ou impressa; uma proposta foi apresentada em modelo diverso do edital de licitação, mas obedeceu a todo conteúdo exigido).

Segundo o princípio da instrumentalidade considerar-se-á válido um documento que, embora produzido de forma diferente da exigida, ainda assim, atingir a finalidade pretendida.

3. CONCLUSÃO

²⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*. São Paulo: RT, 1990, pg. 93.

²⁶ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 127/2019, é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que ***“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”***.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 26 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

