

# *Câmara Municipal*

*da Estância Turística de Ibitinga - SP*  
*- Capital Nacional do Bordado -*

---

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA  
CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE  
IBITINGA-SP.

PARECER

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 167/2018.

AUTORIA: VEREADOR MATHEUS VALENTIM DE CARVALHO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, que INSTITUI O PROGRAMA  
CIDADE COM GRAMA, SEM MATO E SEM LAMA, E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

É sabido que ao Município compete complementar a legislação federal e  
estadual, no âmbito de sua competência, nos termos do art. 30, inciso II da  
Constituição Federal. O Município está apto a legislar sobre assuntos de  
interesse local.

O artigo 4º da Lei Orgânica Municipal assim dispõe:

**ART. 4º** - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu  
peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe,  
privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

**I** - Legislar sobre assuntos de interesse local;

**II** - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibatinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

A propositura tem por escopo promover o plantio de grama em lotes urbanos **particulares**, não edificados, visando a preservação do meio ambiente, e a exigência é o plantio de grama em terrenos particulares, sem atingir os imóveis de propriedade do Poder Público, no qual incidiria vício de inconstitucionalidade.

Entendo que a matéria proposta não é privativa do Sr. Prefeito, sendo, concorrente a iniciativa.

Portanto, não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, “em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa”.

Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.” (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.).”

Inexiste no caso, portanto, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal.

**Cumpr** ressaltar, que em outras oportunidades manifestei-me contrariamente a tramitação de projetos de leis deste “jaez”, pois os Tribunais os decretava inconstitucionais, por vício de iniciativa, mas contemporaneamente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mudou seu entendimento, por compreender que não se trata de leis de parcelamento e ocupação do solo, mas sim de lei que visa a proteção ao meio ambiente.

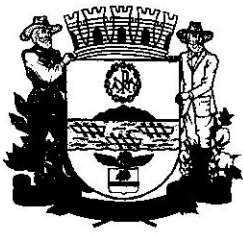
JURISPRUDÊNCIA ATUAL DE 04/10/17.

#### **EMENTA**

#### **AÇÃO DIRETA DE**

**INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 9.315, de 07 de abril de 2017, que institui o programa “Cidade com Grama” no município de Presidente Prudente - Interesse local dentro das atribuições Constitucionais do município - Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo-**





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

---

*Inconstitucionalidade não configurada - Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder - Incidência da norma sobre bens pertencentes ao Poder Público que invade a competência privativa de administração do Executivo - Parcial procedência para estabelecer a interpretação conforme a constituição, sem redução de texto, devendo a norma ser interpretada no sentido de ser aplicável apenas sobre imóveis particulares e não nos de propriedade do poder público Ação parcialmente procedente.*  
(TJSP – ADIN – Nº 2103790-73.8.26.000 – 04/10/18 REL. ALVARO PASSOS - ÓRGÃO ESPECIAL)

Diante do todo o exposto, opinamos pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária de nº 167/18, podendo ter regular tramitação, cabendo ao Egrégio Plenário deliberar sobre a matéria, considerando que o parecer da Diretoria Jurídica não é vinculativo.

Ibitinga, 23 de agosto de 2018.



RICARDO TOFI JACOB  
DIRETOR JURÍDICO





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2017.0000764228**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2103790-73.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM OBSERVAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, SILVEIRA PAULILO, PAULO ALCIDES, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI E RICARDO ANAFE.

São Paulo, 4 de outubro de 2017.

**Alvaro Passos**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 29387/TJ – Rel. Álvaro Passos – Órgão Especial  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103790-73.2017.8.26.0000  
Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE  
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE  
Comarca: São Paulo

**EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Pretensão que envolve a Lei nº 9.315, de 07 de abril de 2017, que institui o programa “Cidade com Grama” no município de Presidente Prudente – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – Inconstitucionalidade não configurada – Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder – Incidência da norma sobre bens pertencentes ao Poder Público que invade a competência privativa de administração do Executivo – Parcial procedência para estabelecer a interpretação conforme a constituição, sem redução de texto, devendo a norma ser interpretada no sentido de ser aplicável apenas sobre imóveis particulares e não nos de propriedade do poder público – Ação parcialmente procedente.

**Vistos.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Presidente Prudente, impugnando a Lei Municipal nº 9.315, de 07 de abril de 2017,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que instituiu o programa “Cidade com Grama”.

Em apertada síntese, argumenta que a norma é inconstitucional por ofender o princípio da separação de poderes, tendo em vista que, sendo de iniciativa parlamentar, há invasão em matéria de gestão administrativa, privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe o planejamento administrativo.

A douta Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, pelas razões lançadas às fls. 39/40, entendendo se tratar de matéria exclusivamente local, manifestou-se pelo desinteresse em apresentar defesa do ato impugnado.

Por seu turno, a Câmara Municipal, nas informações de fls. 21/28, defendeu a constitucionalidade da norma com a assertiva de que ela não versa sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo e se encontra dentro da competência concorrente de todos os entes federativos.

Finalmente, a douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 43/53, opinou pela parcial procedência da ação.

**É o relatório.**

É cediço que a Constituição Federal estabelece o princípio de separação dos poderes, pelo sistema de freios e contrapesos, dividindo as três funções do Estado (Executiva, Legislativa e Judiciária), os quais são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF). Esta regra, além de ter sido erguida à categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF), deve ser aplicada tanto pelo texto da CF quanto, pelo princípio da simetria, nos âmbitos estadual e municipal, devendo ser atendidas as normas que assentam as competências e os limites de atuação de cada um nas esferas federal, estadual e municipal. Ao Poder Executivo, em síntese,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competete exercer a administração pública, inclusive por meio de edição de leis nos contornos constitucionais e legais.

Na Constituição Estadual, verifica-se a repetição do princípio em seu art. 5º, enquanto parte das regras do Poder Executivo se encontra no art. 47, dentro de sua função de gestão administrativa de bens públicos (Administração Pública). O chefe do Executivo, assim, além do encargo de exercer especificamente as funções de administração, possui a competência legislativa privativa acerca das respectivas leis.

O texto legal objeto desta lide trata da instituição de programa governamental ("Cidade com Grama") para promover o plantio de grama nos lotes urbanos não edificadas e nos destinados a programas habitacionais.

Certo é que decorre da própria Constituição Federal a competência dos municípios para tratarem das questões de interesse local, administrando-os e legislando sobre o tema (art. 30, I, CF). Por sua vez, o tópico deste feito se enquadra perfeitamente como sendo de interesse local, podendo constar dos atos administrativos e de suas respectivas leis, porquanto trata-se de norma suplementar de direito ambiental ligada diretamente à proteção dentro da municipalidade.

Pelo teor da legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema, todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, possuem o dever de resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, evitando a adoção de condutas lesivas e figurando como responsáveis em caso de eventual prejuízo.

É sabido que, pela Constituição Federal, em seu art. 24, VI e VIII, a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente, ficando a cargo da União a elaboração de normas gerais e aos demais entes federativos as normas de caráter suplementar. Outrossim, a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência material, de acordo com o art. 23, VI e VIII, da CF, é comum, cabendo a todos (União, Estados e municípios) adotar medidas protetivas em igualdade.

Desse modo, não obstante o demandante argumente que a norma impugnada caracterizou invasão da competência do Executivo pelo Legislativo, da leitura da norma, infere-se que se trata de questões gerais a serem adotadas na localidade para a complementação da proteção do meio ambiente, regulamentando-se o tema ambiental e não específica e diretamente a questão administrativa. Não se vislumbra, assim, vício na iniciativa do Poder Legislativo, tendo, este, atuado dentro dos limites constitucionais.

Nesta hipótese, em que foram obedecidos os limites da iniciativa na matéria, quando da efetiva implantação do texto legal, deverão ser adotadas, na prática, as regulamentações e medidas necessárias pela Administração Pública. Como mencionado, a competência de todos os entes federativos na proteção do meio ambiente é comum, conforme as regras decorrentes da própria Constituição Federal, de modo que a sua fiscalização e o efetivo cumprimento das respectivas leis são inerentes à função do respectivo Poder Executivo, o qual possui o dever de amparo através do poder de polícia.

Sobre situação semelhante, este C. Órgão Especial já decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.370/2016, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE "INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE COLETA, TRATAMENTO E RECICLAGEM DE ÓLEO E GORDURA DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INEXISTENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, NO ÂMBITO





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ESTADUAL, SOMENTE PODE TER POR PARÂMETRO, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. NÃO CABIMENTO. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS GERAIS A SEREM REGULAMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO. ADEQUAÇÃO DA LEI IMPUGNADA AO COMANDO CONTIDO NO ARTIGO 193, INCISO XV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCLAMAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA. A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados e União, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. Os óleos de origem vegetal ou animal, destinados ao consumo humano, lastimavelmente não estão abarcados pelo sistema instituído pela Lei de PNRS (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010). Tampouco existe notícia de que haja acordos setoriais regulamentando a logística de descarte dos óleos de origem animal ou vegetal. AÇÃO IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157468-37.2016.8.26.0000 - Relator(a): Amorim Cantuária; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 15/02/2017; Data de registro: 01/03/2017)

Corretamente assentou a douta Procuradoria Geral de Justiça que “a lei cuida de medidas que têm por objetivo a tutela do meio ambiente, determinando o plantio de grama, não ofendendo o art. 5º da Constituição do Estado. A matéria tratada na lei impugnada não é objeto de reserva de iniciativa legislativa – que deve ser explícita – nem da denominada reserva da Administração, que são decorrências do princípio da separação de poderes. Trata-se de questão atinente às posturas municipais”.



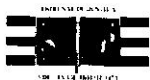
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, merece acolhida a ressalva apresentada no parecer ministerial quanto à necessidade, neste caso específico, de se realizar uma interpretação conforme a constituição e sem redução de texto, estabelecendo que a interpretação da norma aqui impugnada deve ser feita no sentido de as exigências de plantio recaírem tão somente sobre imóveis particulares, sem atingir os imóveis de propriedade do Poder Público. Isso porque a lei não fez distinção entre eles e a forma de gerir os bens públicos ingressa na gestão administrativa, que é de iniciativa e decisão exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 47, XIV, da Constituição do Estado.

Novamente bem registrou o douto representante da Procuradoria Geral de Justiça que “a lei ora impugnada impõe o plantio e manutenção de grama nos lotes urbanos não edificados e naqueles destinados a programas habitacionais, sem, entretanto, diferenciar os lotes privados dos lotes públicos. No que se refere aos lotes de propriedade do poder público, porém, a lei padece de inconstitucionalidade pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com o art. 47 da Constituição Estadual. O mencionado dispositivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo”.

Destarte, deve ser reconhecida uma parcial inconstitucionalidade para que seja afastada qualquer interpretação da norma que atribua a sua incidência sobre as propriedades do Poder Público, cabendo a sua aplicação somente nos imóveis particulares. No mais, a constitucionalidade da lei impugnada é certa, devendo ser mantida em vigor.

Ante o exposto, **julgo parcialmente**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**procedente** a presente ação para o fim de declarar a constitucionalidade da Lei nº 9.315, de 07 de abril de 2017, do município de Presidente Prudente, mas determinar a sua interpretação conforme e sem redução de texto, nos termos supramencionados.

**ÁLVARO PASSOS**

Relator