



Parecer jurídico número 240/2024

Ementa: Projeto de Lei – “Adote um Ponto” – **1) Processo Legislativo** :
1.1) **Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** – 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema
2) Mérito: Políticas Públicas – Concepção **Holística** do Meio Ambiente enquanto **bem jurídico** – Evolução jurídica - Espaços de Convívio Coletivo como derivação do conceito de Meio Ambiente Urbano – Estatuto das Cidades – Intervenção do Estado na Proteção do Meio Ambiente por meio do **Fomento Público** - Diálogos Institucionais – *Debate Público* —3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 84-L/22, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Willian da Silva Albuquerque e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído o programa “Adote um Ponto de Ônibus”, no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º Constitui objetivo do programa de que se trata esta Lei, incentivar as pessoas físicas e jurídicas, através da chamada “adoção”, a contribuírem com doação, instalação, conservação, recuperação e manutenção de abrigos e pontos de ônibus, oferecendo conforto e segurança aos usuários do transporte coletivo da Estância Turística de São Roque.

Art. 3º As pessoas jurídicas que aderirem ao programa a que se refere esta Lei poderão divulgar, por meio de propaganda institucional, nos termos da legislação vigente, as ações de publicidade e divulgação dos seus produtos e serviços nos abrigos e pontos de ônibus adotados.

§1º A propaganda institucional a ser instalada no abrigo ou ponto de ônibus deve ser acordada de forma prévia entre o interessado e a Prefeitura Municipal, sendo vedado uso de propaganda com de cunho político, bebidas alcoólicas, fumo, jogos de azar, armas, ou de material impróprio ou inadequado para crianças e adolescentes, entre outros.

§2º A vedação a que se refere o §1º deste artigo também se aplica aos materiais a serem divulgados nos canais de mídia e redes sociais do apoiador do programa.

§3º Havendo mais de um interessado para um mesmo abrigo ou ponto de ônibus, terá prioridade aquele que primeiro manifestou o interesse pelo local.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

Frise-se que, quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio do rito das Leis Complementares, exatamente porque a ampliação da reserva de lei complementar ***restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo*** desenhado pela Constituição Federal já que a aprovação de uma lei complementar exige quórum de maioria absoluta, de modo sua aprovação exige traduz do Poder Executivo um **maior apoio político** que o necessário para a aprovação das leis ordinárias .

Dito isso, não se localizou na C.F.R.B o enquadramento da matéria em questão nas situações em o Constituinte fixou a obrigação do Poder Legislativo adotar o rito das Leis Complementares.

Assim, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a ***reserva de lei ordinária*** já que a **política pública** constante da presente proposta de lei contém **viés meramente DELIBERATIVO e propositivo** entendendo-se que ela deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção ao meio ambiente urbano** no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal.

A rigor, tal proposta legislativa **amplia os espaços de proteção** aos próprios de interesse social, notadamente, **pontos de ônibus** que ao tempo em que funcionam como patrimônio público também são locais de exploração de contrato administrativo.

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E justamente porque **esse** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

Em abono a essa linha de argumentação deve-se dizer que o caso mais recente sobre esse assunto é o AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual tratava de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a **Separação de Poderes**, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas.

Ao apreciar os arts. 61§ 1º da C.F.R.B. e o art. 60, §3º da Lei Orgânica deste Município, vê-se que a proposta não esbarra no rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger o meio ambiente (art. 23, inciso VI, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

E, ao cuidar da **competência legislativa** concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas as florestas, caça, pesca, fauna,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;" (art. 24, inciso VI, da CRFB).

Nota-se que existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica **AUTONOMIA** que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou mesmo do Estado de São Paulo.

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, de maneira inovadora, dedicou um capítulo específico à proteção e promoção dos valores ambientais.

Neste sentido, em seu artigo 225 resta clara a elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como autêntico direito fundamental, ligado diretamente à dignidade existencial humana:

Art. 225. 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.

Não resta dúvida que o desejo do constituinte e da própria nação brasileira é o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme estampado pela própria norma constitucional em seu art. 3º, traduzindo uma visão de cidadania fraternal e solidária.

Visualiza-se, do projeto em tela, uma densificação da solidariedade social entre homens e os espaços urbanos habitáveis no seio de toda a coletividade.

Seguindo, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

IV. DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção *aos ESPAÇOS URBANOS* de convívio coletivo no âmbito do Município de São Roque.

A propositura vai ao encontro do disposto no Artigo 255, Inciso VII da nossa Carta Magna que preceitua:

CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. 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.

Nota-se assim, o projeto de lei se coaduna com os princípios constitucionais e as demais leis que disciplinam o tema.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Entretanto, o projeto em questão constitui-se numa evolução no estudo do tema.

Com efeito, a 1ª(primeira) concepção de meio ambiente inicia-se com o descobrimento do Brasil (1500) e vai até a metade do Século XX (1950).

Tal estágio é denominado de período individualista da proteção ambiental, pois praticamente não havia proteção ao meio ambiente fosse nas Orientações Afonsinas e Manuelinas.

Já o 2º(segundo) estágio desse período inicia-se na década de 50 e vai até o ano de 1980 e é denominado período fragmentário do direito ambiental.

Esse período era caracterizado pela existência de uma visão antropocêntrica de meio ambiente, cuja ideia central a época traduzia-se na percepção de que o meio ambiente devia ser protegido por ser ele um instrumento de satisfação das necessidades humanas.

Nessa fase, então, o meio ambiente passou a ser protegido por ser visto como um objeto e meio de concretizar atividades humanas donde, então, não se cogitava a existência de direitos próprios ao meio ambiente que derivariam de sua mera existência no mundo dos fatos.

O conceito de proteção ambiental deste período enxergava a natureza como um mero conjunto de recursos limitados voltados à satisfação de necessidades econômicas ilimitadas e que, por isso, exigiam a criação e obediência a regras que legitimassem sua utilização.

Assim, a proteção ambiental editada nessa etapa preocupava-se apenas e tão somente com o entrelaçamento da *atividade econômica* que precisava ser praticada *através do meio ambiente*, não se estabelecendo então nessa etapa uma política ambiental que reconhecessem a natureza difusa do meio ambiente.

Orientava-se, então, a proteção do meio ambiente em função dos interesses humanos

Logo, nesse período, a justificativa para a proteção do meio ambiente pautava-se na ideia de que mesmo que a geração atual não valorizasse intrinsecamente os recursos ambientais, a geração futura poderia vir a pensar diferente e precisar desses recursos.

Por fim, o 3º(terceiro) estágio da evolução do direito ambiental é denominada período Holístico e iniciou-se em 1981 e perdura até os dias de hoje.

Tal período tem como marco central a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81).

Nesse estágio, a proteção do meio ambiente ganha planejamento, havendo uma proteção do meio ambiente dotada da preocupação de nele incluir todos os seus atores, notadamente, pessoa humana, fauna e flora.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A mudança de paradigma desse período cinge-se a ideia de que o ser humano é apenas e tão somente parte da natureza sendo o homem mero MEMBRO e não DONO da natureza.

Por essa linha de raciocínio, combate-se a premissa de que é possível enxergar o homem de forma apartada da natureza consagrando, então, a ausência de separação entre o humano e não humano e, assim, entre o animado e o inanimado.

Na mesma linha de ideias, NÃO é possível entender que os **ESPAÇOS (físicos ou virtuais)** de convívio público estariam apartados da noção de meio ambiente justamente porque é neles que a vida em sociedade acontece.

Tamanha é essa perspectiva, aliás, que o legislador infraconstitucional editou, dentre tantas regras sobre o tema, o **Estatuto das Cidades** prevendo nessa norma jurídica a necessidade de que os espaços urbanos sejam adequados e preservados para garantir uma melhoria da qualidade de vida daqueles que os ocupam.

Outrossim, a consequência desse modelo é a escolha de opções político-jurídicas muito mais **favoráveis ao meio ambiente** quando da edição das regras jurídicas.

Nessa confluência o presente projeto de lei densifica UMA das formas de proteger TANTO o meio ambiente urbano QUANTO os **espaços municipais de convívio coletivo** dos quais os pontos de ônibus são meros exemplos.

Por isso, a política pública de incentivo à **conservação dos pontos de ônibus** opera por meio de um dos papéis do poder público no cenário econômico e social, notadamente, a atividade de fomento.

Por ela, naturalmente, o poder público direciona o agir e as condutas do particular, criando-lhes **incentivos e recompensas** caso suas atitudes se amoldem aos desígnios que o poder público tenciona atingir com aquelas medidas estimuladas junto ao particular.

Dito de forma simples: Por meio do Fomento público, o Estado cria na esfera do particular a ideia de que determinada conduta deve ser adotada por gerar, para ele, mais retornos positivos do que negativos e que, numa linguagem econômica, justificam a racionalidade da realização daquela opção.

Ou seja: Tratando-se de um sistema capitalista em que por vezes as escolhas particulares serão realizadas de acordo não com o bem comum num sentido Aristotélico ou mesmo por um sentimento religioso mas sim por razões afetas às externalidades positivas e privadas a serem hauridas daquele tipo de conduta, tem-se que o fornecimento de recompensas ao agente particular funciona como excelente mecanismo de aumento de proteção ao meio ambiente justamente porque oferece ao particular a recompensa que funcionará como elemento determinante de sua decisão, notadamente, algum tipo de recompensa financeiramente apreciável.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Outrossim, a presente proposta traz como recompensas a possibilidade de divulgação de propaganda acerca de seus benfeitores, o que é salutar por propiciar o estímulo a que diversos agentes privados adotem uma conduta cooperativa junto a estes espaços de convívio coletivo.

Naturalmente, é intuitivo notar que a "adoção" dos pontos de ônibus tornará tais ambientes mais cuidados e assim melhores de serem habitados pelos cidadãos, aumentando a qualidade desses espaços, melhorando a qualidade de vida daqueles que os utilizam e assim tornando a presente urbe mais sustentável.

Aliás, a proposta em questão dialoga com os objetivos da AGENDA 2030 da ONU que em seu Objetivo 11 assim prevê, litteris;

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais

Tal observação é oportuna já que quando o Brasil se comprometeu internacionalmente a cumprir a a Agenda 2030 da ONU, o Município de São Roque também se obrigou a engendrar esforços para atingir tais objetivos exatamente porque, no âmbito internacional, a República Federativa do Brasil age na representação e no interesse de TODOS os entes federados, consoante as disposições dos arts. 4º, 5º §2º e 3º, 21 inciso I da CF.

Dito de modo simples: No momento em que a República Federativa do Brasil assinou tal compromisso internacional, os 5.568 municípios, Brasília (como cidade coextensiva ao Distrito Federal), e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE), totalizando 5570 cidades, os 27 (vinte e sete) Estados, o Distrito Federal e a União "*pegaram a caneta*" e, internacionalmente, se obrigaram a adotar todos expedientes ao seu alcance para que as metas ali estipuladas fossem materializadas.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao meio ambiente URBANO como um todo no âmbito da municipalidade, dos quais os **pontos de ônibus** são meros exemplos.

Vê-se então que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a **proteção ambiental** já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção ao meio ambiente urbano dos quais os pontos de ônibus são meros exemplos já que constituem-se em espaços de convívio coletivo, a atraírem tanto o interesse público quanto o privado em sua conservação, fazendo-se tal proteção por meio de UMA das formas de intervenção do Estado na atividade econômica, notadamente, o **FOMENTO**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Meio Ambiente**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de **simples** exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 12/09/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

² A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.