



PARECER 041/2022

Parecer ao Projeto de Lei 05/2022-L, de 07/02/2022, que dispõe sobre a implantação de dispositivo chamado de bueiro inteligente nos logradouros da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Trata-se de projeto de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui o programa “bueiro inteligente”, que consiste na instalação de caixa coletora, com a finalidade de reter material sólido sem a obstrução da passagem de água nos bueiros e bocas de lobo dos logradouros.

É o relatório.

Inicialmente, cumpre mencionar que é competência exclusiva da União instituir diretrizes sobre saneamento básico:

“Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Por outro lado, a Carta Magna dispõe que adotar medidas para assegurar o direito fundamental ao saneamento básico é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

No aspecto municipal, cabe lembrar, ainda, as competências do Município sobre a matéria:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

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'

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Atualmente, os serviços públicos de saneamento básico são disciplinados pela Lei federal n. 11.445/2007, que, recentemente, passou por uma reforma (Lei 14.026/20), que ficou notoriamente conhecida como “Novo Marco do Saneamento Básico”.

O saneamento básico, de acordo com o art. 3º, inciso I, de referida lei federal, é composto por quatro serviços: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Em relação ao serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o art. 3º, inciso I, alínea *c*, da Lei Federal n. 11.445/2007 estabelece que este serviço é constituído “pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”.

A respeito do serviço de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o art. 3º, inciso I, alínea *d*, da Lei Federal n. 11.445/2007 o define afirmando que se constitui pelas “pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes”.

O projeto de lei de municipal proposto prevê “programa consiste na instalação de caixa coletora, visando à retenção de material sólido, sem a obstrução da passagem de água nos bueiros e bocas de lobo dos logradouros”. Assim, o projeto, aparentemente, diz respeito a ambos os serviços, tanto o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, quanto de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, uma vez que, ao mesmo tempo, possibilita a retenção de material sólido e, simultaneamente, possibilita a vazão de águas pluviais nos bueiros e bocas de lobo dos logradouros.

O projeto, desta forma, suplementa lei federal e dispõe acerca de serviços públicos de interesse local, estando, portanto, de acordo com o artigo 30, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

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'

Assim, o projeto de lei está dentro do âmbito de competência legislativa do Município, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal orgânica. No entanto, a questão precisa ser ainda analisada do ponto de vista da inconstitucionalidade formal subjetiva.

O artigo 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo delimita como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as seguintes matérias: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; e criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

O art. 61, §1º, da Constituição Federal, de repetição obrigatória, estipula como de iniciativa privativa do Presidente da República: a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A respeito de iniciativa parlamentar para a propositura de leis, o STF fixou importante entendimento em precedente repetitivo no ARE 878.911 (Tema 917), cuja tese assim ficou disposta: “*Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua*

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'

estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

No caso, a propositura, embora crie obrigação para a administração pública, não trata de sua estrutura, nem de atribuição de quaisquer órgãos. Assim, em princípio, o projeto estaria acobertado por este precedente.

Todavia, a jurisprudência ainda está controvertida quanto à aplicação do precedente, havendo decisões judiciais do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que tem entendido que projetos como este invadem a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre serviços públicos. Deste modo, o Tribunal Bandeirante aplica distinção, afirmando não ser caso de aplicação do Tema 917 do STF, tendo em vista que este precedente não se aplicaria aos projetos de lei que disciplinem serviços públicos.

Confira ementas de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de ação direta de inconstitucionalidade:

Ação direta de inconstitucionalidade. Anhembi. Lei Municipal n. 2.139, de 23 de abril de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do dispositivo denominado 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros municipais de Anhembi. Caracterização de ofensa ao princípio da reserva da Administração. Lei que regulou a prática de ato típico de gestão do Município. Violação ao princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa também caracterizado. Lei Municipal n. 2.140, de 23 de abril de 2020, que 'Proíbe a inauguração de obras públicas municipais inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população'. Hipótese de iniciativa concorrente. Norma impugnada que materializa os princípios da moralidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade pontual, no entanto, do art. 4º, que prevê hipótese de ato de improbidade administrativa. Violação ao pacto federativo. Competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil e responsabilidade civil (art. 22, I, da CF, e Tema n. 484 do STF). Lei Municipal n. 2.142, de 23 de abril de 2020, que 'Dispõe sobre a divulgação da listagem de medicamentos disponíveis e em falta na rede municipal de saúde e dá outras providências'. Iniciativa parlamentar. Matéria relacionada à publicidade que deve orientar a atividade Administrativa. Hipótese de iniciativa concorrente. Norma que visa a proteger, por via reflexa, o direito à saúde, nos limites do interesse local. Inconstitucionalidade afastada. Precedentes. Ação procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087225-29.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/12/2020; Data de Registro: 09/12/2020, grifos nossos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.692, DE 15 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO CHAMADO BOCA DE LOBO INTELIGENTE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE



HORTOLÂNDIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - **DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL** - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "**O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar o Alcaide a desempenhar atribuição já assegurada pela própria ordem constitucional". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2288284-05.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/07/2020; Data de Registro: 16/07/2020, grifos nossos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.530, de 18-3-2019, do Município de Sertãozinho, que **'Dispõe sobre a implantação do projeto 'Bueiro Inteligente', como forma de prevenção das enchentes no município'- Iniciativa parlamentar** - Violação ao princípio da separação de poderes – Reserva da Administração – Ocorrência. Inexistência de vício formal. Saneamento básico. Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas. Competência de o município formular, mediante lei, a respectiva política pública de saneamento básico. Inteligência dos arts. 21, XX, 23, IX e 30, V, da CF/88 e arts. 3º, I, 'b', e 9º, I, da Lei nº 11.445, de 5-1-2007. **Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Saneamento básico. A atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, pelo contrário, elegeu como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes (instalando caixa coletora dotada de sistema eletrônico de monitoramento). A lei determinou a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito.** Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente."

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'

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2165810-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/10/2019; Data de Registro: 29/10/2019, grifos nossos)

Por outro lado, a controvérsia já foi levada ao Supremo Tribunal Federal, no RE 1.343.671, em que se discutia a constitucionalidade da lei municipal de Volta Redonda/RJ que criava o “Programa de Bueiros Inteligentes”.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro havia entendido pela inaplicabilidade do Tema 917 do STF, afirmando que a lei impugnada não se limitaria “a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, indo além dos limites de sua competência ao interferir na gestão administrativa e determinar a prática de atos materiais sem deixar margem de escolha para o Administrador, através da disposição do modo como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes”.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Volta Redonda/RJ interpôs Recurso Extraordinário contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O Ministro Ricardo Levandowski, ao julgar o recurso monocraticamente, se posicionou pelo provimento do Recurso Extraordinário da seguinte forma:

“Isso porque o julgado recorrido não se harmoniza com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submete-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Nesse sentido, há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que o projeto de lei parlamentar: (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e/ou (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração. [...]

Como se vê, a Lei 5.605/2019, do Município de Volta Redonda, ora impugnada, autoriza a criação do ‘Programa Bueiros Inteligentes’, não se enquadrando nas hipóteses em que haveria burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo” (grifos nossos).¹

No caso, o voto do relator Ricardo Levandowski defendeu a aplicação da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal ao caso, afirmando não haver vício de iniciativa se o projeto de lei não prevê aumento de despesa fora dos casos

¹ Recurso Extraordinário 1.343.671 Rio de Janeiro. Relator Ricardo Lewandowski. Disponível: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347913906&ext=.pdf>



constitucionais autorizados, não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos e não interfere no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração.

Assim, o voto do relator é pela aplicabilidade do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal ao caso. Neste sentido, a propositura ora requerida está em compatibilidade com o precedente, tendo em vista que apesar de criar despesa, não trata da estrutura ou de atribuições de órgãos públicos.

A decisão foi posteriormente confirmada por Acórdão da Segunda Turma em Agravo Regimental².

Ademais, é importante, ainda, afirmar que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, §2º, II, *b*³ da Constituição Federal, se restringe aos Territórios Federais, como afirmou o Supremo Tribunal Federal, em sede de ADI:

“A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais [ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009.]”

Por fim, cabe ainda analisar a questão fiscal. O projeto de lei ao estabelecer programa de implantação de caixas coletoras cria ação governamental que acarreta aumento de despesa, sendo necessária, portanto, a elaboração de estudo de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesa, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cumpre ainda enfatizar o art. 113 do ADCT que exige que a propositura legislativa que crie despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Ante o exposto, opino favoravelmente à deliberação do Projeto de Lei 12/2022 em razão de existir margem de interpretação para a defesa de sua constitucionalidade, em especial em decorrência do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, realizando a ressalva de que o projeto de lei poderá ser questionado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo em vista a jurisprudência dominante deste Tribunal pela sua inconstitucionalidade. Em caso de impugnação em sede de Ação Direta de

² Ag.Reg. no Recurso Extraordinário 1.343.671 rio de janeiro. Disponível: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349422152&ext=.pdf>

³ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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'

Inconstitucionalidade, a discussão poderá ser levada até o Supremo Tribunal Federal por meio de Recurso Extraordinário.

Neste sentido, cabe ao autor do projeto analisar a conveniência e oportunidade de remeter o projeto à Casa Civil para que o projeto seja reapresentado como de iniciativa do Poder Executivo e assim evitar questionamentos quanto à iniciativa.

Em relação os documentos exigidos pelo art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade exigir sua elaboração e juntada à propositura legislativa.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Obras e Serviços Públicos”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 15 de fevereiro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico