



ILMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDREIRA/SP

Substitutivo nº 02 ao Projeto de Lei nº 41/2026

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PEDREIRA/SP**, no uso de suas atribuições legais, especialmente nos termos do artigo 44 da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade formal e por contrariedade ao interesse público, o **Substitutivo nº 02 ao Projeto de Lei nº 41/2026**, que "Institui a Política Municipal de Gestão Sustentável de Resíduos Orgânicos no Município de Pedreira...", de iniciativa do Vereador João Paulo Paulella, aprovado pela Câmara Municipal, pelas razões que seguem:

RAZÕES DE VETO

I – Síntese do Substitutivo:

O Substitutivo nº 02 ao Projeto de Lei nº 41/2026 tem por objetivo instituir política municipal destinada ao tratamento, à valorização e ao reaproveitamento de resíduos provenientes de podas, manutenção de áreas verdes e lodo de esgoto tratado.

A proposição estabelece diretrizes de redução da destinação de resíduos a aterros sanitários, fomento à economia circular, transformação de resíduos em adubo orgânico, estímulo à agricultura urbana e recuperação de solos. Prevê, ainda, como ação possível, a implantação de unidade ou usina de compostagem, a celebração de parcerias e a destinação do composto produzido para praças, jardins públicos e programas de fomento agrícola.

A iniciativa revela-se meritória sob o ponto de vista ambiental.

Todavia, a proposição, tal como estruturada, não se limita à fixação de diretrizes gerais de proteção ambiental, avançando sobre a disciplina concreta de atos administrativos e sobre escolhas técnicas e operacionais próprias da



Administração, o que acarreta vício de inconstitucionalidade formal, além de apresentar óbices técnicos e administrativos que impedem sua conversão em lei.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

II.1 – Violação à iniciativa privativa do Prefeito (art. 38, IV e V, da Lei Orgânica Municipal)

Dispõe o artigo 38, incisos IV e V, da Lei Orgânica Municipal competir privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que versem sobre: organização administrativa e serviços públicos e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Registre-se, de início, que o veto não se fundamenta na premissa de que o Poder Legislativo esteja impedido de tratar de meio ambiente ou de estabelecer diretrizes gerais de interesse local. A iniciativa parlamentar, em matéria ambiental, não é automaticamente inválida.

O vício decorre do conteúdo específico da proposição. O Substitutivo não se limita a estabelecer uma diretriz geral de proteção ambiental: elege determinada solução tecnológica para o tratamento de resíduos, prevê a implantação de unidade ou usina de compostagem, contempla a celebração de parcerias e define a destinação do composto produzido.

Tais previsões envolvem decisões administrativas concretas sobre tecnologia, localização, investimentos, logística, contratação, operação, pessoal, equipamentos, licenciamento e integração com os serviços públicos existentes, configurando verdadeira disciplina sobre como a Administração Pública deve atuar.

Dessa forma, a proposição invade matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, caracterizando vício de iniciativa de natureza insanável.

II.2 – Violação à reserva da administração e ao princípio da separação dos poderes



Ainda que o dispositivo utilize o verbo “poderá”, a análise da constitucionalidade da norma deve considerar seu conteúdo material.

Embora afaste uma obrigação imediata de execução, o texto aprovado continua a estabelecer, por iniciativa parlamentar, uma política específica e uma solução operacional determinada, sem remissão expressa aos instrumentos municipais de planejamento e sem exigir a prévia demonstração de viabilidade técnica, econômica, ambiental e sanitária.

Tal circunstância implica restrição à discricionariedade administrativa, interferência no planejamento governamental, bem como ingerência na definição de prioridades e na alocação de recursos.

Trata-se de afronta à chamada reserva da administração, bem como ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

II.3 – Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é firme no sentido de que normas municipais de iniciativa parlamentar que disciplinam matéria relacionada à gestão de resíduos e avançam sobre a esfera de gestão administrativa são inconstitucionais.

Vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 9.741, de 1º de abril de 2022, do Município de Jundiá, que “prevê coleta de resíduos de construção civil e equipamentos feitos de amianto pela Prefeitura em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública” – **Lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplina tema afeto ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde** – Competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

*no que couber (art. 24, VI e XII c/c art. 30, I e II da Constituição Federal) – Inconstitucionalidade, porém, do § 2º do artigo 1º da Lei Municipal nº 9.741/2022 – Dispositivo legal que não guarda estreita pertinência com o objetivo da norma, caracterizado, assim, o chamado "jabuti" – O caput do artigo 1º prevê que durante os eventos excepcionais caberá à Prefeitura a remoção dos resíduos, azo pelo qual não há falar em "postos de coleta", nem tampouco em "campanhas para descarte e recolhimento desses resíduos" (§ 2º) – **Matéria, ademais, que invade a esfera de gestão administrativa – Afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV e 144 da Carta Bandeirante.** Pedido parcialmente procedente.*

(TJ-SP – ADI nº 2128478-26.2022.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, Órgão Especial, j. 14/09/2022, DJe 03/10/2022)

No mesmo sentido, foi reconhecida a incompatibilidade, com a separação de Poderes, de norma municipal que atribuía ao Município a disciplina direta sobre resíduos urbanos, por interferir em matéria própria da administração dos serviços públicos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.114, de 25 de maio de 2015, do Município de Sorocaba, que declara como de propriedade do município de Sorocaba todo resíduo urbano coletado no município e dá outras providências – **Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - Ação procedente.***

(TJ-SP – ADI nº 2099677-13.2016.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, Órgão Especial, j. 24/08/2016, DJe 13/09/2016)

As situações ora analisadas guardam estreita similitude com os precedentes citados, o que reforça a caracterização do vício de iniciativa e autoriza o reconhecimento da inconstitucionalidade da totalidade da norma, ainda que redigida sob forma aparentemente autorizativa.



III – DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

III.1 – Da existência de legislação municipal e de planos vigentes sobre a matéria

Não foi possível sancionar o Substitutivo porque o Município de Pedreira já possui normas e planos específicos que disciplinam o saneamento básico e o manejo dos resíduos sólidos.

A Lei Municipal nº 4.319, de 15 de agosto de 2023, aprovou a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico. O Município também possui Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Esses instrumentos estabelecem o planejamento municipal aplicável à gestão dos resíduos, incluindo diagnóstico, diretrizes, ações e critérios de execução.

O Substitutivo cria disciplina paralela sobre a mesma matéria, sem estabelecer sua compatibilidade com a Lei Municipal nº 4.319/2023, com o Plano Municipal de Saneamento Básico, com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e com as atribuições do Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

A ausência dessa compatibilização impede a incorporação segura do Substitutivo ao ordenamento municipal, pois pode gerar sobreposição de normas, duplicidade de diretrizes e conflito quanto às responsabilidades administrativas.

Conforme a documentação técnica municipal apresentada, esses instrumentos não afastam a possibilidade de adoção da compostagem. Ao contrário, contemplam essa alternativa, mas condicionam eventual implantação de programa ou unidade de compostagem à realização prévia de estudos de viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira.

Essa condicionante é juridicamente relevante. A decisão sobre a implantação de unidade ou usina de compostagem exige diagnóstico do fluxo de resíduos, definição da origem e da composição dos materiais, análise da segregação, dimensionamento da estrutura, escolha da tecnologia, definição da localização,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

avaliação logística, estimativa de custos, verificação da disponibilidade orçamentária e obtenção das licenças pertinentes.

O Substitutivo, entretanto, estabelece a implantação de unidade ou usina de compostagem como uma das ações destinadas à execução da política instituída, sem condicionar expressamente essa medida à prévia compatibilidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico, com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e com os estudos técnicos necessários.

Não se afirma que a compostagem seja incompatível com o planejamento municipal. A incompatibilidade está na ausência, no texto aprovado, de condicionamento expresso da medida ao planejamento existente e à conclusão favorável dos estudos de viabilidade. A proposição, tal como redigida, antecipa legislativamente uma escolha tecnológica que deve resultar de avaliação técnica e administrativa integrada.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconhece que a implementação de medidas relacionadas à gestão de resíduos sólidos deve observar o planejamento municipal adequado, não sendo juridicamente admissível a adoção de soluções administrativas sem os instrumentos técnicos necessários.

Vejamos:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO. 1. PRELIMINAR. PROCESSO CIVIL. JULGAMENTO ULTRA PETITA. Ocorrência. O pedido constante na petição inicial consiste na anulação do processo administrativo e na condenação do Município a não iniciar qualquer novo procedimento administrativo, licitação ou processo análogo voltado à concretização de PPP para implantação do "Projeto de PPP Patrocinada dos Serviços de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos e Limpeza Urbana". Todavia, a r. sentença também condenou o Município a providenciar a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a implementar a política pública de coleta, pedidos inexistentes na petição inicial. Juízo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

*a quo incorreu em julgamento ultra petita, neste ponto. A sentença deve ser anulada somente neste ponto. 2. PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP. SERVIÇO DE COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E LIMPEZA URBANA. PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. **Ausência de regulamentação de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS. Ausência que inviabiliza a adoção das medidas adequadas para a correta gestão dos resíduos sólidos, uma vez ausente condições, ações, instrumentos, prognósticos e metas a serem cumpridas.** Inteligência do art. 10 e art. 19 da Lei Federal 12.305/2010. Processo Administrativo que dispõe sobre projeto de PPP patrocinada dos serviços de coleta e tratamento de resíduos sólidos e que visa efetivamente a implantação da referida parceria. **Incabível implementação de gestão de resíduos sólidos ou parceria público-privada sem a prévia elaboração do necessário Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que pressupõe o debate popular e a aprovação pela Câmara Municipal.** 3. Sentença de parcial procedência anulada somente na parte que incorreu em julgamento ultra petita e mantida com relação ao restante. Recurso desprovido, com observação.*

(TJ-SP – Apelação Cível nº 1004071-47.2022.8.26.0587, Rel. Des. Marcelo Berthe, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 06/03/2024, DJe 06/03/2024)

A mesma orientação evidencia que a gestão de resíduos sólidos pressupõe definição prévia de condições, ações, instrumentos, prognósticos e metas, não se confundindo com a simples enunciação legislativa de uma solução operacional.

III.2 – Da inadequação da disciplina conferida ao lodo de esgoto tratado

O artigo 1º do Substitutivo inclui, no âmbito da política proposta, resíduos provenientes de podas, manutenção de áreas verdes e lodo de esgoto tratado.



Esses materiais não são juridicamente ou tecnicamente equivalentes. Resíduos de poda e de manutenção de áreas verdes constituem resíduos vegetais provenientes da limpeza urbana e do manejo de áreas públicas. O lodo de esgoto tratado, por sua vez, é subproduto do processo de tratamento de esgoto e está sujeito a requisitos próprios de controle sanitário, ambiental e operacional.

A inclusão genérica do lodo de esgoto na mesma política destinada ao tratamento de resíduos orgânicos, sem estabelecer a observância das normas técnicas específicas, dos parâmetros ambientais, dos controles sanitários, do licenciamento aplicável e dos procedimentos adotados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto, produz disciplina insuficiente e potencialmente incompatível com a estrutura municipal de saneamento.

O tratamento e a destinação do lodo de esgoto devem permanecer integrados ao planejamento do serviço de saneamento e aos projetos técnicos do SAAE. Não é juridicamente adequado equiparar, por disposição legislativa genérica, o lodo de esgoto tratado aos resíduos de poda ou ao composto orgânico destinado à manutenção de praças, jardins e programas agrícolas.

III.3 – Da necessidade de observância das atribuições do SAAE

O lodo de esgoto tratado integra os serviços de esgotamento sanitário e possui características técnicas, ambientais e sanitárias próprias, distintas dos resíduos de poda e dos resíduos orgânicos domiciliares.

Por essa razão, sua inclusão na política proposta exige prévia manifestação técnica do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, bem como compatibilidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico, com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com as normas ambientais e sanitárias aplicáveis e com os procedimentos operacionais adotados pela autarquia.

Como o Substitutivo não estabelece essa compatibilização nem prevê a prévia análise técnica do SAAE, sua aprovação, na redação atual, pode gerar sobreposição normativa e insegurança quanto à forma de tratamento e destinação do lodo de esgoto, comprometendo a adequada alocação dos recursos públicos e a



eficiência na execução das ações administrativas, em contrariedade ao interesse público.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Substitutivo nº 02 ao Projeto de Lei nº 41/2026 não pode ser sancionado na redação aprovada, pelas seguintes razões:

a) a proposição institui política setorial e elege solução tecnológica específica sem condicioná-la expressamente ao Plano Municipal de Saneamento Básico, ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e aos estudos prévios de viabilidade;

b) o texto disciplina conjuntamente resíduos de poda, resíduos orgânicos e lodo de esgoto tratado, embora se trate de materiais submetidos a regimes técnicos, ambientais e sanitários distintos;

c) a previsão de implantação de unidade ou usina de compostagem não está expressamente condicionada à prévia análise técnica do Município e à sua compatibilidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico e com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o que pode gerar sobreposição de diretrizes e interferência no planejamento administrativo;

d) a redação aprovada não assegura a integração da política proposta com a estrutura, os projetos e as atribuições do Serviço Autônomo de Água e Esgoto; e

e) a utilização de cláusulas facultativas não afasta a necessidade de observância do planejamento municipal nem elimina a ingerência legislativa sobre escolhas administrativas específicas.

Assim, com fundamento no artigo 44 da Lei Orgânica Municipal, por inconstitucionalidade formal decorrente da violação ao artigo 38, incisos IV e V, caracterizada pelo vício de iniciativa de natureza insanável, bem como pela afronta à reserva da administração e ao princípio da separação dos poderes, além de contrariedade ao interesse público, opõe-se **VETO TOTAL** ao Substitutivo nº 02 ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

Projeto de Lei nº 41/2026, por se tratar de vício de natureza insanável, que compromete a validade da norma desde a sua origem.

O veto não impede que o tema seja novamente examinado pelos órgãos técnicos municipais, mediante estudo de viabilidade e eventual proposta legislativa ou regulamentar de iniciativa adequada, desde que observados o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, as atribuições do SAAE e as normas ambientais e sanitárias aplicáveis.

Submeto as presentes razões ao reexame dessa Egrégia Câmara Municipal, renovando os protestos de elevada consideração.

Pedreira, 03 de setembro de 2026.

FABIO VINICIUS POLIDORO
Prefeito Municipal

Exmos. Srs.

João Rafael Cavenaghi

DD. Presidente da Câmara e Demais Nobres Vereadores

PEDREIRA-SP



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: D518-C069-769E-3352

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FABIO VINICIUS POLIDORO (CPF 259.XXX.XXX-89) em 03/09/2026 13:05:07 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://pedreira.1doc.com.br/verificacao/D518-C069-769E-3352>