



**Parecer Jurídico nº 268/2022**

**Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 72/2022-L**

**Assunto:** Projeto de Lei que institui a Política de incentivo à criação de Ecopontos no âmbito do Município da Estância Turística de São Roque.

**Ementa:** Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui política de incentivo à criação de Ecopontos. Matéria relativa à proteção do meio ambiente e de interesse local. Tema 145 do Supremo Tribunal Federal. Ausência de vício de iniciativa, pois a propositura não estabelece atribuições a órgãos específicos, nem aborda regime jurídico de servidores. Tema 917 do Supremo Tribunal Federal. Constitucionalidade e legalidade do ponto de vista do direito material. Propositura compatível com o art. 225 da Constituição Federal e Lei federal nº 12.305/10. Parecer favorável.

**RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa parlamentar que dispõe sobre programa que estimula a criação de Ecopontos (art. 1º). O parágrafo único do art. 1º da propositura conceitua o que são ecopontos, definindo que “são locais previamente designados para que os resíduos recicláveis gerados nos ambientes domésticos possam receber um tratamento diferenciado de coleta, transporte e destinação final, exclusivamente para reciclagem, reprocessamento e reaproveitamento”.

O arts. 2º e 3º estabelecem outras normas gerais a respeito destes ecopontos. O art. 2º estabelece diretrizes genéricas para a implementação destes ecopontos, dispondo *preferência* para áreas já degradadas por descartes irregulares ou previamente utilizadas com atividades correlatas, sem, contudo, determinar locais específicos.

O art. 3º estabelece a necessidade de orientação da população acerca da importância do descarte regular dos resíduos sólidos.

O art. 4º dispõe, ainda, que cabe à regulamentação da lei definir quais objetos, resíduos, produtos e materiais estarão proibidos de ser lançados nos ecopontos.

Os demais dispositivos legais estabelecem diretrizes para a implementação destes ecopontos.



É o relatório.

Passo a opinar.

## **ANÁLISE JURÍDICA**

### **I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

Dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

Ademais, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” é competência material comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, inciso VI, da Constituição Federal). Sendo também competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre “proteção do meio ambiente” (art. 24, inciso VI), podendo, portanto, o Município suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 145 já decidiu pela competência municipal para legislar sobre matéria relacionada ao meio ambiente: “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)” (Tema 145 do Supremo Tribunal Federal).

Desta forma, não há qualquer vício de inconstitucionalidade formal objetiva, uma vez que a propositura se funda legitimamente nas competências estabelecidas ao Município no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, estando também de acordo com a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal (Tema 145).



## **II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA (ADEQUAÇÃO DA INICIATIVA DA PROPOSITURA)**

Em matéria municipal, o legislador tem de se atentar a não invadir as matérias cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo para assim não produzir lei com vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, elenca as seguintes matérias como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) 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;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Interpretando o art. 61, §1º, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese repetitiva: *Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos* (ARE 878.911 - Tema 917).

Em sentido semelhante foi o entendimento da Suprema Corte na ADI 3.394, onde o Tribunal firmou o seguinte:

“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Desta forma, extrai-se destes precedentes que não é a criação de obrigações de forma genérica para o Poder Executivo que gera inconstitucionalidade, mas a incursão

# 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](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

na estrutura interna da Administração Pública Municipal e distribuição de atribuições a órgãos específicos ou a alteração de regime jurídico de servidores públicos.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles, cabe ao Poder Legislativo firmar normas abstratas, gerais e obrigatórias e cabe ao Poder Executivo aplicá-las, bem como realizar ações concretas para a execução da lei. Confira trecho jurisprudencial que cita referido autor:

“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. E arremata o autor: “A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, p. 631, *apud* trecho do voto do rel. Márcio Bartoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287878-47.2020.8.26.0000).

No caso, a propositura apenas institui política que incentiva a criação de Ecopontos, deixando a cargo do Poder Executivo a incumbência de definir os locais e a forma como a política pública será implementada. As disposições previstas no projeto de lei em apreço apenas estabelecem normas gerais e abstratas, em preservação ao meio ambiente, fixando as diretrizes a serem observadas na implementação do programa.

Assim, o projeto de lei ora apreciado não invade a esfera de iniciativa do Poder Executivo, uma vez que não determina ações concretas, apenas estipula normas gerais e abstratas. Além disso, não atribui competências a órgãos específicos da Administração Pública municipal, nem dispõe sobre o regime jurídico de servidores.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já validou leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre o tratamento de resíduos sólidos, coleta de lixo, entre outras matérias afins. Confira:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.444, de 24 de novembro de 2020, do Município de IlhaBela, de iniciativa parlamentar, que criou o **programa 'Eventos Lixo Zero' para disciplinar a coleta e segregação de resíduos sólidos em eventos realizados naquela ilha**, sendo promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo –



Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - **VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação do lixo) – Não ocorrência – Matéria de competência concorrente entre União, Estados e Municípios, de iniciativa não privativa do Poder Executivo e sem a necessidade de participação popular** (artigos 23, inciso VI e 24, inciso VI, da Constituição Federal) – Competência municipal para suplementar lei federal que disciplina o assunto (Lei 12.305/2010), segundo o interesse local (artigo 30, inciso I e II, da CF/88) – CRIME AMBIENTAL - Impossibilidade do Município, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria que diz respeito ao Direito Penal, oriundo de dispositivos da Lei Federal 9.605/98 – Matéria cuja competência legislativa é privativa da União (artigo 22, inciso I, da CF/88) – Situação em que a expressão 'sendo estritamente responsável por danos ocasionados ao meio ambiente pela Lei 9.605/98 sobre crimes ambientais, de que seja comprovadamente demonstrada', contida no § 5º do artigo 3º da lei objurgada, bem como o parágrafo único do seu artigo 9º, este que também acaba por criar obrigação a órgão de fiscalização sob gestão do Poder Executivo local – Inconstitucionalidade material declarada nesses dispositivos normativos – MODULAÇÃO – Aplicação de efeito 'ex nunc' aos dispositivos declarados inconstitucionais, apenas para manter a eficácia de eventuais multas ambientais aplicadas por órgão de fiscalização municipal até o julgamento da presente ação - – Ação julgada parcialmente procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2035965-73.2021.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 30/08/2021, grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.878, de 27 de abril de 2020, do Município de Lorena, que criou o programa 'Reciclagem Ambiental Participativa' para disciplinar a coleta e segregação de resíduos sólidos e líquidos recicláveis, atribuindo como postos de coletas as instituições de ensino públicas e privadas, sendo promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo – Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - **VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação do lixo) – Não ocorrência – Matéria de competência concorrente entre União, Estados e Municípios, de iniciativa não privativa do Poder Executivo e sem a necessidade de participação popular** (artigos 23, inciso VI e 24, inciso VI, da Constituição Federal) – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Lei objurgada que no seu artigo 3º criou obrigação adicional aos administradores das instituições de ensino público indicadas como postos de coleta, ao determinar que estes fizessem remessa do material para terceiros e elaborassem relatórios de prestação de contas – Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual - Norma, no entanto, que é plenamente constitucional no que tange à criação de postura às entidades de ensino privadas – Situação que permite a declaração da inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 3.878/2020, sem redução de texto, com efeito 'ex nunc', apenas para excluir da sua incidência as instituições de ensino públicas não

# 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](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

previamente autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo – Ação julgada parcialmente procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2159779-59.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 06/04/2021, grifos nossos)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Constitucional. Meio ambiente. **Lei nº 5.918, de 25 de outubro de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que cuida da obrigatoriedade da reciclagem e compostagem de resíduos sólidos orgânicos no município. Processo legislativo. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Inexistência. Tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal. Ausência de ingerência na administração local.** Norma dirigida, tão só, a disciplinar os critérios de reciclagem e compostagem de resíduos sólidos orgânicos. Assunto (meio ambiente) que também está afeito, de modo concorrente, ao Poder Legislativo. Falta de destinação de verba orçamentária. Irrelevância. Atual siso deste Seletor Órgão Especial. Art. 4º. Inconstitucionalidade. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (CE, art. 5º). AÇÃO PROCEDENTE em parte, cassada a liminar.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286770-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/06/2020; Data de Registro: 25/06/2020, grifos nossos, grifos nossos)

Por fim, cumpre anotar que, embora o art. 2º fixe diretrizes para a escolha dos locais onde serão posicionados os ecopontos, tais diretrizes respeitam a liberdade de escolha do Poder Executivo, uma vez que tem apenas caráter de “aconselhamento”, considerando que prevê as áreas “preferenciais” para a instalação dos ecopontos.

A propositura, portanto, não define locais específicos para a instalação dos ecopontos, fixando apenas diretrizes, que serão valoradas pela administração pública no momento de implementação da política pública. Outrossim, o projeto de lei em comento sequer cria efetivamente os ecopontos, mas apenas “incentiva” sua criação, cabendo ao Poder Executivo, criá-los.

Ademais, o projeto de lei ora avaliado não define a forma como será executada a política, cabendo ao Poder Executivo definir como fará, se diretamente ou se por meio de parcerias com a iniciativa privada.

Assim, imperioso concluir que não há qualquer vício de iniciativa na propositura, considerando as hipóteses de iniciativa do Chefe do Executivo, a natureza de taxatividade deste rol de hipóteses, bem como a interpretação restritiva que lhe impõe.



### III – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E LEGALIDADE DA PROPOSITURA

A Constituição Federal reserva, em seu art. 225, especial proteção ao meio ambiente (art. 225), sendo direito de todos o 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”.

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como direito fundamental de terceira dimensão, o direito à integridade do meio ambiente é um direito pertencente à própria coletividade social<sup>1</sup>.

Neste sentido, a propositura homenageia o princípio da prevenção<sup>2</sup> ao criar política municipal de incentivo à melhor disposição dos resíduos sólidos gerados no Município.

No aspecto da legalidade, no âmbito federal, a matéria está, de modo geral, regulada pela Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dentre os princípios elencados pela lei no art. 6º está justamente o princípio da prevenção, anteriormente mencionado. Dentre as diretrizes da lei, tem-se a “proteção da saúde pública e da qualidade ambiental” e “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (art. 7º, incisos I e II).

De acordo com a lei federal mencionada, o poder público é responsável pela “efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento” (art. 25).

---

<sup>1</sup> O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995).

<sup>2</sup> Sobre o princípio da prevenção: “A *ratio legis* do dispositivo legal supracitado é a adoção de medidas protetivas, em evidente aplicação do princípio ambiental da prevenção, definido por Paulo Affonso Leme Machado, (in Direito Ambiental Brasileiro, 10ª ed., p. 70), como ‘o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente’” (RMS n. 34.430/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/4/2022, DJe de 7/4/2022).



Deste modo, a propositura se amolda ao espírito da lei federal que rege a matéria, visando atender ao princípio da prevenção e proteção da qualidade ambiental, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos.

## CONCLUSÃO

**Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei 72/2022 por estar de acordo com as disposições constitucionais e legais vigentes, bem como com a jurisprudência citada.**

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação, cultura, lazer, turismo e meio ambiente”, 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, 10 de agosto de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**