



PARECER JURÍDICO Nº 57/2024

Referência: Projeto de Lei nº 16/2024-L

Autoria: Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Institui o Ponto de Entrega Voluntária (PEV) no Município da Estância Turística de São Roque.

Ementa: PROJETO DE LEI. PONTO DE ENTREGA VOLUNTÁRIA. DIREITO FUNDAMENTAL. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. COERÊNCIA COM A LEI FEDERAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. RESPEITO ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAL E LEGAL. POSSIBILIDADE. DECISÃO DO STF PERMISSIVA DE CRIAÇÃO DE DESPESA EXCEPCIONAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 16, de 19 de fevereiro de 2024, de autoria do Ilustre Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 16/2024-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa instituir o Ponto de Entrega Voluntária (PEV) no Município de São Roque, que é concebido pelo espaço que permite que os munícipes descartarem restos de construção civil e de podas, mobiliários, eletrodomésticos, equipamentos eletrônicos e lixos recicláveis com praticidade e garantia da destinação segura à incolumidade pública e ao ecossistema. Em Mensagem consta que, dentre outras finalidades:

O projeto também prevê mecanismos que garantam o despejo de forma adaptada e eficiente por meio de plataformas que permitam um

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

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

veículo ficar em altura superior a caçambas ou containers, possibilitando o descarte de resíduos, dos veículos às estruturas, em declive; prevê que a destinação dos resíduos deverá dar prioridade a cooperativas, especialmente às que visem melhoria das condições de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade; e incumbe um funcionário para abrir e fechar o espaço, fiscalizar e orientar o descarte correto.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 16/2024-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extrai-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Em decorrência do princípio da simetria, verifica-se que também compete ao Chefe do Executivo Municipal a tarefa alusiva à organização administrativa municipal. Neste mesmo sentido, tem-se a previsão inserta no art. 60, §3º, III, da LOM, uma vez que as matérias referentes à criação de cargos e ao regime jurídico dos servidores são de competência exclusiva do Prefeito

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

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

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

No caso em questão temos propositura cujo mérito a classifica indiscutivelmente como lei em sentido material, que trata o seu objeto de modo genérico e abstrato, não se encontrando o mesmo dentre aquelas matérias cuja iniciativa encontram-se reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

O escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à criação de formas mais acessíveis à destinação dos resíduos da nossa coletividade, fomentando o descarte regular, em respeito às políticas globais de proteção ambiental e de sustentabilidade.

Apesar do exposto, 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 RG), eis o caso em apreço.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 16/2024-L tutela direitos fundamentais encartados no texto constitucional. O ente municipal detém competência para legislar sobre temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitem as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado (competência suplementar).

Ora, acerca da competência legiferante, tem-se como concorrente com base no art. 24 da Constituição Federal, sendo a capacidade da União, dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito das competências concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros editar leis para complementar essas normas gerais (art. 24, §§ 1º e 2º).

No entanto, cabe aos Municípios brasileiros editar normas jurídicas sobre o meio ambiente, mas não com base no comando inserto no art. 24 da Constituição Federal. Eles podem complementar as normas federais e estaduais com fundamento no art. 30, I e II, da Constituição, ou seja, acerca de assuntos de interesse local, suplementando-se 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

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

E a Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais⁴, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população.

Com base na competência que lhe foi atribuída pela Carta Constitucional, a União instituiu, através da Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e as normas gerais aplicáveis, as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, bem como às responsabilidades dos geradores e do poder público, sendo destacada a competência do Município, *in verbis*:

Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, indica os critérios para a divisão da competência dos entes da federação concernente a proteção ambiental. Quanto aos Municípios, dentre as competências elencadas, tem-se:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

[...]

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

[...]

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população,



cabendo-lhe, privativamente, entre outras, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No mais, a constitucionalidade da norma também está condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sem os quais o ato normativo é inconstitucional. Em razão do exposto, o Município pode e deve implementar ações em prol do direito ao aleitamento materno, assim como legislar a respeito sobre a matéria.

III – DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Com base na predominância do interesse, o controle do meio ambiente e da poluição em todas as suas formas é de competência de todos os entes federados. Ora, o art. 30 da Constituição Federal traz um rol diversificado de competências dos Municípios, e dentre as competências administrativas, tem-se: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Fato é que a Carta Constitucional consignou contornos sólidos para consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e toda a coletividade o dever de defender e preservar o ambiente. A partir da constitucionalização do tema no Brasil, o meio ambiente passou a ser compreendido em sua acepção coletiva enquanto patrimônio público, cuja preservação e proteção são imperativos para se garantir uma vida digna.

As questões relativas ao meio ambiente ganharam espaço na agenda política brasileira ao analisar a Teoria Ambientalista numa seara multidisciplinar¹. Nos ides de 2006², o Supremo Tribunal Federal, ao analisar as alterações introduzidas no Código Florestal, entendeu que as inserções visavam impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental. Na oportunidade, estudava-se a atuação do Estado no controle das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente.

¹ VIOLA, Eduardo. **O regime internacional de mudança climática e o Brasil**. Revista brasileira de ciências sociais (RBCS), vol.17, n. 50, 2002.

² Medida Cautelar em ADI 3.540-1 DF.

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

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

Em 2008³, a Corte Constitucional publicou outra importante decisão em matéria ambiental. Naquele momento, considerou-se que o desenvolvimento do país é compatível com a proteção do meio ambiente, desde que este seja visto e respeitado como patrimônio da humanidade. A execução de projetos econômicos demanda a atuação fiscalizadora Estado tanto para proteger o meio ambiente, quanto as sociedades porventura afetadas.

Na visão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a necessidade de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado traduz verdadeiro pressuposto para gozo de outros direitos. Em sua Opinião Consultiva 23/17, descreve a relação entre os direitos humanos e o meio ambiente a partir da ideia de que a vulneração ambiental afeta o exercício dos direitos humanos, afirmando ainda que “o meio ambiente saudável é um direito fundamental para a existência da humanidade”.

Em razão do exposto, o desenvolvimento sustentável vai além de uma mera harmonização entre a economia e a ecologia, incluindo valores morais relacionados à solidariedade. A solidariedade ambiental, com respaldo na dimensão ecológica da dignidade, demanda papel ativo do governo na pasta ambiental, através de estratégias de desenvolvimento nacional ou programas de governo de caráter sustentável. Afinal, tal axioma é considerado o fundamento dos direitos econômicos e sociais da própria Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Assim, a amplitude da sustentabilidade vai além do quanto prescrito no art. 225 da Constituição Federal, incorporando vetores para os desenvolvimento e planejamento equilibrados e o bem-estar de todos. Não por outro motivo a CF consagra a defesa do meio ambiente como princípio basilar da atividade econômica.

Sobre isso, inclusive, a escolha dentre as políticas públicas para o desenvolvimento econômico deve estar pautada em um modelo consequencialista, porquanto apenas com essa visão a longo prazo é possível tornar legítima as opções do Poder Público em congruência ao princípio da sustentabilidade (e da própria solidariedade intergeracional).

³ Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Civil Originária 876-0 Bahia.

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

A Procuradora Jurídica que subscreve este Parecer, em
Dissertação de Mestrado Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento⁴ já
discorreu:

Pelo princípio da responsabilidade intergeracional ambiental, o meio ambiente deve ser preservado e defendido para além das presentes gerações. Trata-se da base da solidariedade, que perpassa pelo dever da coexistência do homem com as teias social e ambiental em que habita, visando o constante de avanço da qualidade ambiental para fins de garantir a própria vida.

Deve-se compreender o princípio da sustentabilidade em seu sentido multifinalístico. Para tanto, far-se-á imprescindível sopesar o postulado da proporcionalidade, analisando, portanto, os propósitos, custos e benefícios.

[...]

O princípio que almeja promover o desenvolvimento a longo prazo deve ser interpretado em sua visão pluridimensional, englobando os aspectos social, econômico, ético, ambiental e jurídico-político. Tal princípio demanda uma postura de correção de equívocos no mercado, o que pressupõe políticas públicas planejadas e verdadeiramente sustentáveis. Afinal, eventual economicidade de hoje pode resultar em consequências nefastas para o amanhã.

Trata-se de alterar a qualidade do desenvolvimento através de procedimentos que levem em consideração os custos futuros, não se restringindo aos custos presentes. Uma verdadeira mudança de parâmetro quanto à precificação das políticas públicas, uma vez que a proposta aparentemente mais vantajoso nem sempre é mais benéfica em termos econômicos, sociais e ambientais.

Afinal, no ímpeto pelo progresso econômico, a sociedade tem se olvidado de que, inexistindo um meio ambiente ecologicamente equilibrado inexistirá, por consequência lógica, uma vida salutar para todo o planeta. Eis a necessidade de se estabelecer estratégias a longo prazo que permitam a substituição de recorrentes processos de crescimento destrutivo por uma política de desenvolvimento sustentável.

Portanto, pelo princípio da responsabilidade intergeracional ambiental⁵, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser preservado e defendido para além das presentes gerações. A utilização dos recursos ambientais deve ser sustentável, a fim de que gerações futuras continuem a usufruir dos

⁴ Dissertação de Mestrado. EQUIDADE E MEIO AMBIENTE: O ecofeminismo como vertente para a inclusão das mulheres no debate político brasileiro. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP; Escola de Direito do Brasil – EDIRB, São Paulo, 2022, p. 40.

⁵ CF, 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.

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

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

expedientes disponíveis. Busca-se evitar o tratamento egoístico em prol da justiça intergeracional.

Dito tudo isto, o princípio da sustentabilidade demanda a adoção de novos paradigmas de direcionamento para a constituição de um verdadeiro Estado de Direito Ambiental. Para tanto, é fundamental o estímulo estatal para a promoção de programas sustentáveis, inclusive respaldado nos princípios do Estado de Direito e Democrático⁶.

Assim, entendo que o assunto demanda políticas públicas estruturadas e planejadas, amparadas na precaução e prevenção ambientais, de modo a apresentar sincronia tanto com as presentes, quanto com as futuras gerações. Apenas com estratégias antecipatórias é possível visualizar crescimento a longo prazo, o que constitui o cerne do princípio do desenvolvimento sustentável.

Não se olvida do fato de que a melhor defesa possível do meio ambiente deve ser realizada através dos princípios da precaução e da prevenção, quanto da proporcionalidade dos riscos. Trata-se de verdadeiro baluarte a necessidade de conciliação de tecnologia e modernização ecológicas ao avaliar a relação da vida com a economia.

Assim, reitero a possibilidade de Município estabelecer normas no âmbito de seu território que tenham por finalidade assegurar a proteção do meio ambiente e o bem-estar da população local, o que se pretende com a propositura em tela. No mais, conforme amplamente demonstrado alhures, a iniciativa para o impulso do processo legislativo para as matérias insertas neste PL é concorrente, visto não estarem elencadas no rol reservado à competência inicial privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 86 da Lei Orgânica Municipal.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Tékhne - Revista de Estudos Politécnicos, n.13, vol. III, Barcelos, jun. 2010, p. 10.

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

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

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

Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 07 de março de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415