

Porto Alegre, 24 de maio de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 11.617/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 107, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade dos postos de vendas de pneus receberem pneus usados (inservíveis) para serem retirados pelos respectivos fabricantes”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva<sup>3</sup> ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

X - Preservar e defender, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida;

(...)

XVIII - Prover sobre limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar, hospitalar e de outros resíduos de qualquer natureza;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

Constata-se que a proposição em análise atribui diretamente funções ao Executivo, na medida em que dispõe sobre serviços que são competência daquele Poder, a exemplo dos seguintes dispositivos:

Art. 2º O descumprimento da presente lei acarretará em multa aos estabelecimentos que vendem pneus e/ou aos fabricantes de pneus, cujo valor será estabelecido pela Prefeitura Municipal de Ibitinga.  
(...)

Art. 5º A fiscalização ficará a cargo da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. (grifou-se)

Assim, se constata que a execução dessas ações no âmbito do Município interfere diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que atos referentes ao provimento dos serviços, assim como fiscalizações, autuações, aplicações de multas, entre outras, são atribuições típicas do Executivo, desempenhadas por meio dos órgãos afins a estas atividades na estrutura administrativa do Município. Dessa forma, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização da Administração e dos serviços públicos locais:

Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

Assim, em que pese o mérito da proposição, a iniciativa do Legislativo subverte o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos<sup>4</sup>.

III. Prosseguindo na análise, por outro lado, em pesquisa de jurisprudência, constatou-se que, surpreendentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) entendeu de modo diverso a constitucionalidade de leis de iniciativa do Poder Legislativo com objetos idêntico e semelhante ao ora analisado, respectivamente, a exemplo das seguintes ementas:

<sup>4</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. (grifou-se)

0265019-52.2012.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Caetano Lagrasta

Comarca: Comarca não informada

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 24/07/2013

Data de registro: 31/07/2013

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.650, de 28/3/2011, de iniciativa do Legislativo Municipal, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis. Princípio da separação de poderes que deve ser compreendido em razão de uma de suas finalidades precípuas e para a qual fora criado: o interesse da coletividade, que encontra guarida no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e constitucionalmente tutelados. Vício de iniciativa e violação à reserva da Administração não configurados e que não se sobrepõem ao direito ao meio ambiente equilibrado, sem o qual a existência da Humanidade é comprometida e cuja preservação é um direito fundamental de terceira geração que assiste à generalidade das pessoas. Lei cuja constitucionalidade deve ser reconhecida. Ação improcedente. (grifou-se)

0057182-61.2011.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): Cauduro Padin

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 24/08/2011

Data de registro: 02/09/2011

Outros números: 00571826120118260000

Ementa: Arguição de inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre o descarte de medicamentos vencidos no Município de Suzano. Vício de iniciativa. Arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Iniciativa do Prefeito Municipal. Matéria que diz respeito ao funcionamento da Administração Pública e prestação de serviços públicos. Ausência de previsão específica dos recursos necessários a fazer frente à nova despesa. Violação ao art. 25, da Constituição Bandeirante. Ação julgada procedente. (grifou-se)

Dessa forma, a rigor, apenas os comandos contidos nos arts. 2º e 5º do projeto de lei nº 107, de 2017, seriam inconstitucionais, por determinarem expressamente obrigações para o Executivo e, portanto, devem ser retirados do texto.

IV. Além dos esclarecimentos prestados no item anterior, tome-se em consideração que, a rigor, esta matéria não deve constar de legislação esparsa,

devendo integrar o plano municipal de resíduos sólidos. Recentemente, novos conceitos e práticas passaram a fazer parte do cotidiano da sociedade quando o assunto é “lixo”.

A partir da promulgação da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, da perspectiva de material inservível e descartável sem necessidade de cuidados, passou-se a terminologias mais apropriadas como, entre outras, “resíduos sólidos”, “resíduos secos”, “resíduos orgânicos”, “coleta seletiva”, “reciclagem”, “logística reversa” e a métodos mais eficientes, como a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas em aterros, em estreita relação com as variáveis ambientais e de saúde pública que permeiam a qualidade da vida urbana.

Assim, a todos os entes federativos foram atribuídas funções no âmbito dessa matéria. Da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios também possuem a incumbência de elaborar seus planos de resíduos sólidos, sendo que, no caso das municipalidades, a existência desses planos é condição para acesso a recursos públicos federais em ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos dos arts. 18 e 55 da Lei Federal nº 12.305, de 2010<sup>5</sup>.

Portanto, desde agosto de 2012, os planos de resíduos sólidos se tornaram obrigatórios para todos os Municípios. Uma vez aprovados por lei, os planos passam a reger tecnicamente todas as ações municipais no tema dos resíduos sólidos.

Neste diapasão, exsurge que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem, além de ser prestados pelo Município, ser objeto de regulação legal específica, a fim de concretizar a política pública nacional no âmbito local. Sidney Guerra<sup>6</sup> assim conceitua referidos serviços:

Serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pode ser definido como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”, conforme a dicção do art. 3º, I, c, da Lei 11.445/2007.

---

<sup>5</sup> Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.  
(...)

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei. (grifou-se)

<sup>6</sup> Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro, Forense, 2012, p. 93.

Por oportuno, já que a doutrina acima transcrita citou a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais do saneamento básico, explique-se que se trata de uma política pública da qual os resíduos sólidos fazem parte, inclusive estes podem estar contidos naquela, consoante autorizado pelo art. 19, § 1º, da Lei Federal nº 12.305, de 2010<sup>7</sup>.

Ocorre que, em pesquisa realizada no site da Câmara de Vereadores do Município consulente, foram encontradas as Leis Municipais nº 3.709, de 19 de julho de 2013, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico, e nº 4.139, de 9 de setembro de 2015, que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Esta segunda norma citada, inclusive, alude aos itens 3.4, 5.3, 6.1.2.3 e 6.1.3.3 do Anexo I do Plano Municipal de Saneamento Básico, ou seja, constata-se que ambas as políticas estão alinhadas no Município, sendo os resíduos sólidos um adendo do saneamento básico, como permite a legislação específica.

Espera-se que os planos municipais de saneamento básico e de resíduos sólidos já disponham sobre esse especial aspecto da logística reversa de pneus, até porque existe norma específica a dispor sobre isso: a Resolução nº 258, de 26 de agosto de 1999, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Assim, o chamado "interesse local" dos Municípios, nesses casos, não consiste, a rigor, em legislar, mas em exercer fiscalização e controle para cumprimento, em seus respectivos territórios, da legislação e regulação específicas da União e dos órgãos reguladores.

Dessa forma, recomenda-se que, sempre que possível, evite-se a elaboração de várias leis que venham a dispor sobre o mesmo assunto, proliferando de maneira esparsa em vez de uma legislação sistematizada e abrangente, o que acaba acarretando futura necessidade de consolidação, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Sendo assim, preferencialmente a uma lei autônoma que venha a dispor sobre esta matéria, o ideal seria alterar a lei já existente e vigente, inserindo os dispositivos do projeto de lei em análise na legislação já existente.

V. Diante do exposto, apesar do entendimento diverso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mantemos a conclusão de que quaisquer leis que atribuam obrigações diretamente ao Poder Executivo para atos como fiscalização e aplicação de penalidades, contêm vício para sua iniciativa pelo Legislativo, pois caracterizam a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o

---

<sup>7</sup> Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:  
(...)

§ 1º O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do caput e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo. (grifou-se)



princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, considerando estritamente a jurisprudência do TJSP acima transcrita, o projeto de lei nº 107, de 2017, não invadiria a esfera de competência privativa do Executivo, com exceção dos seus arts. 2º e 5º, os quais, portanto, devem ser retirados do texto na hipótese desta Casa decidir por aprovar o referido projeto de lei.

Outrossim, recomenda-se refletir a respeito da sistematização da legislação nessa matéria de resíduos sólidos e, assim, observar sempre as técnicas de elaboração legislativa nos projetos de lei.

De qualquer forma, por ser meritória, a título de sugestão, a qualquer tempo a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência indiscutível para a matéria.

Por fim, informa-se que a revista "Gestão Pública e Informação" nº I, traz o artigo "Política Nacional de Resíduos Sólidos é real e imediata" (pág. 4), assim como na Área de Clientes do próprio site do IGAM, no ícone "Informativos", na seção "Licitação e Compras Governamentais" há o artigo "A Contratação dos Serviços de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos" (outubro/2013) e na seção "Direitos Coletivos e Sociais" o artigo "Legislação municipal de limpeza urbana: o poder de polícia e o correto descarte de resíduos sólidos" (fevereiro/2014), todos disponíveis para download em formato pdf, os quais se recomenda acessar, a fim de ampliar o conhecimento sobre esses temas.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM

Tatiana Matte de Azevedo  
OAB/RS 41.944  
Consultora do IGAM