

Porto Alegre, 29 de setembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 21.054/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 119, de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui a Política Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos de Uruguaiana e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹, a Constituição Estadual² e a Lei Orgânica Municipal³ quanto à autonomia deste ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa, que, nas letras de André Leônido Barbi de Souza⁴ vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas**

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber; (grifou-se)

² Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como **proteção à saúde**, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e **proteção ao meio-ambiente**, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais**; (grifou-se)

³ Art. 7º. Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos **assuntos de seu peculiar interesse**; (grifou-se)

⁴ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁵ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício - de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada pelo vereador, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Objetivamente, o projeto de lei em análise pretende instituir uma política municipal, no caso, para gerenciamento integrado de resíduos sólidos, materiais que são passíveis desse procedimento, matéria que também envolve a destinação final ambiental adequada.

A bem da verdade, constata-se na proposição em exame o mérito do intuito de dispor corretamente sobre a matéria dos resíduos sólidos. Porém, nas entrelinhas dos artigos do projeto de lei se observa a criação de determinações ao Executivo, a exemplo, entre outros, do art. 2º; art. 4º, inciso I; art. 6º, inciso XII; art. 7º, incisos II e IX a XVII; art. 9º, *caput*, incisos I a III; art. 10; art. 16; art. 19, art. 20; art. 22, *caput*, §§ 1º e 2º; art. 24, § 1º; art. 28, *caput*; art. 29, inciso V; e art. 30, inciso V.

Ademais, a bem da verdade, instituir a obrigatoriedade de reciclagem de determinados materiais, a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, entre outras especificações sobre esta matéria, são obrigações que cabem ao Executivo fazer, por meio da elaboração e execução do plano municipal de resíduos sólidos, obrigação esta que se impõe aos Municípios desde o advento da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

A rigor, esta matéria não deve constar de legislação esparsa, mas deve 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”.

⁵ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

A partir da promulgação da Lei Federal nº 12.305, 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:

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)

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.

Nesse contexto, 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 Guerra⁶ 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.

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

⁶ Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro, Forense, 2012, p. 93.



contidos naquela, consoante autorizado pelo art. 19, § 1º, da Lei Federal nº 12.305, de 2010⁷. Aliás, de acordo com a Lei Federal nº 11.445, de 2007, com as alterações da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (novo marco legal do saneamento), a matéria dos resíduos sólidos está compreendida entre o que se entende como “saneamento básico”:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - **saneamento básico**: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(...)

c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**: constituídos 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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(grifos nossos)

Nestes pontos, quanto à existência ou inexistência de plano municipal de resíduos sólidos, as determinações dirigidas ao Executivo nos dispositivos apontados na página 2 desta Orientação Técnica, e demais condições para tratamento desta matéria no âmbito do Município, veja-se exemplos da jurisprudência dos Tribunais:

Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 7.076, de 11 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos. **Estabelecimento de normas para destinação ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas.** A regulação de matéria relacionada à preservação do meio ambiente compete supletivamente ao município que, ao fazê-lo, não invade competência da União ou do Estado. **Por outro lado, nessa matéria não há reserva de iniciativa legislativa por parte do Poder Executivo, podendo, pois, o Poder Legislativo dispor a respeito, por iniciativa própria, criando normas impositivas a particulares, cuja fiscalização do cumprimento fica a cargo do Poder Executivo, no exercício regular de seu poder de polícia. Ação improcedente** Constitucionalidade reconhecida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0026426-98.2013.8.26.0000; Relator (a): Itamar Gaino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/04/2014; Data de Registro: 16/04/2014) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 6.854, DE 18 DE OUTUBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE BAURU – AUTORIZA A SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE A REALIZAR CREDENCIAMENTO DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS PARA

⁷ 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)

RECOLHIMENTO DE RESÍDUOS SECOS (RECICLÁVEIS) – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO – MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, DISPENSADA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA REGULAR O FUNCIONAMENTO INTERNO DE SEUS ÓRGÃOS OU MESMO O EXERCÍCIO ORDINÁRIO DAS ATIVIDADES EXECUTIVAS – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2064298-74.2017.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2017; Data de Registro: 16/08/2017) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº Municipal nº 11.112, de 25 de maio de 2015, que cria o "Relatório de Gestão dos Serviços de Limpeza Urbana e Destinação dos Resíduos Sólidos" no município de Sorocaba. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. **Lei impugnada, de autoria parlamentar, que avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo regras de competência legislativa** (art. 5º da Constituição Estadual). Norma impugnada, ademais, que institui uma forma de controle externo do Legislativo sobre a Administração fora do modelo estabelecido na Constituição Estadual e na Constituição Federal, o que também implica em ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Paulista). Na lição de Hely Lopes Meirelles, "é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes" ("Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, Malheiros, 2006, p. 609). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146375-14.2015.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/12/2015; Data de Registro: 19/12/2015) (grifou-se)

Assim, na intenção de estabelecer regras para esta matéria, a proposição em análise acaba por se reportar a serviços públicos e atribuições que competem a órgãos do Executivo, consoante dispõe a Lei Orgânica Municipal⁸, afrontando assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁹.

⁸ Art. 96. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal**, na forma da lei;

(...)

X – planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (destacamos)

⁹ Constituição Federal:

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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município**, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Uruguaiana:

Por último, reitera-se a recomendação de 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 norma vigente sobre esta matéria de resíduos sólidos, inserindo-lhe os dispositivos do projeto de lei em análise na legislação já existente, através de proposição do agente competente para tal, sem descuidar de observar a competência para deflagrar a iniciativa legislativa.

III. Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 119, de 2022, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias e atos de competência reservada ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação da jurisprudência.

Entretanto, por ser meritório, a título de sugestão, e como forma de instar o Executivo a elaborar e executar o plano municipal de resíduos sólidos, o texto da proposição pode ser alterado para servir como objeto de indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

Por último, por ser pertinente ao assunto tratado, informa-se que a revista do IGAM "Gestão Pública e Informação" nº 1, traz o artigo "**Política Nacional de Resíduos Sólidos é real e imediata**" (pág. 4), assim como na Área de Clientes do site do IGAM no ícone "**Banco de Dados de Informações Técnicas**", estão os artigos "**A Contratação dos Serviços de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos**" (outubro/2013), "**Legislação municipal de limpeza urbana: o poder de polícia e o correto descarte de resíduos sólidos**" (fevereiro/2014) e "**Resíduos Sólidos Urbanos no Espaço Municipal**" (março/2017), 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.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "R. Araújo Machado", with a stylized flourish at the end.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

Art. 5º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.
§ 2º O cidadão, investido na função de um dos poderes, não poderá exercer a de outro. (grifou-se)