



PARECER JURÍDICO: 034/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei 5.462/2022

EMENTA: “Institui no calendário oficial do município, a Semana do Lixo Zero e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei 5.462/2022, que institui no calendário oficial do município, a Semana do Lixo Zero e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 01 de junho de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se que a mesma, por iniciativa do Vereador, viola regra geral da iniciativa do processo legislativo.

A instituição de datas a serem celebradas no âmbito municipal é assunto de interesse local, verificando-se que a proposta legislativa ora em análise encontra-se ao abrigo do comando constitucional que estabelece a competência legislativa ao Município, não havendo, portanto, sob esse prisma, óbice material a regular tramitação do Projeto de Lei.

Contudo, quanto a iniciativa legislativa para deflagar o processo legislativo, a Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a



Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Desse modo, é de se reconhecer que o Projeto de Lei adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, **situação que leva a veto específico por vício de iniciativa, isso porque o Calendário Oficial de Eventos municipais é instituído por meio de Lei Municipal de iniciativa do Chefe do Executivo**, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Em que pese a boa intenção do legislador, tendo em vista a contextura da proposição, conclui-se que o Projeto de Lei padece do vício de iniciativa, uma vez que cuida de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo instituir a Semana do Lixo Zero, pretendendo a proposição, em linhas gerais, fomentar a separação do lixo reciclável e instituir mecanismos que incremente a coleta seletiva, de tal sorte que essa data passe a integrar o Calendário Oficial de Eventos de Imbituba.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...). (grifei).*

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município



consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

No ponto, a minuta do Projeto de Lei versa sobre tema de interesse geral da população. Assim, ensina Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11ªed., atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107) o que caracteriza o interesse local:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Cabe considerar ainda que a propositura incentiva a adoção de uma conduta mais benéfica à redução do lixo e à preservação do meio ambiente. Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento na proteção e defesa do meio ambiente, matéria da competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24, inciso VI c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Posto isto, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado é assunto que é de interesse de todos, vez que é imperioso à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, e foi alçado à categoria de princípio constitucional impositivo quando a Constituição Federal determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI), o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Consigne-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica do dispositivo constitucional: *Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.*" (grifei).

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 225, Capítulo que trata do "Meio Ambiente", constituindo objetivos a serem perseguidos também pelos entes municipais através de normas locais: *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.*



Cumprido observar que o tema da reciclagem para a proteção do meio ambiente é de tal importância que a matéria recebeu disciplina em nível nacional, com a edição da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e que prevê a utilização de diversos recursos como o sistema de logística reversa, definida como *"instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada"*, cuja implementação é obrigatória para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de diversos materiais (art. 33).

Logo, a medida pretendida vem ao encontro de todo o arcabouço jurídico relacionado as normas de garantia dos direitos fundamentais a um meio ambiente saudável, encontrando-se aperfeiçoada pela Lei Federal nº 12.305/2010. Destarte, no mérito, louvável a matéria proposta pois implementa o princípio ecológico de agir localmente e, via de consequência, pensar globalmente.

Contudo, em relação ao registro da data no calendário oficial de eventos, ocorre violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo. Sobre o tema, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. Constitui-se em **vício de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo;** bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal. Afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 06-10-2014). Assunto: 1. Lei Municipal. Inclusão no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Falta de Iniciativa do Prefeito. Efeitos. Aumento de Despesa Pública. Caracterização. 2. Lei. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. Origem: Pelotas. . Referência legislativa: LM-6019 DE 2013 CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET-D DE 1989 CE-82 INC-III INC-VII DE 1989 CE-149 INC-I INC-II INC-III DE 1989 CE-154 INC-I INC-II DE 1989. Jurisprudência: ADI 70044407526 ADI 70024772329 ADI 70037974110 ADI 70022341978 ADI 70013841515. (Grifei).



AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE INDEFERIU O PEDIDO LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.019/2013, QUE **INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO** DE PELOTAS AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO.** AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONCESSÃO DA LIMINAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LEI IMPUGNADA. POR MAIORIA, DERAM PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL. (Agravo Regimental Nº 70057704108, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 26/05/2014). (Grifei).

Com efeito, o artigo 1º, do Projeto de Lei, é dispositivo que configura atribuição privativa ao Chefe do Poder Executivo. Posto isto, entendo pela inconstitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, em face da ingerência nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, para tornar viável o Projeto de Lei, que atende ao interesse local, sugere-se ao proponente a apresentação de Substitutivo ao Projeto de Lei suprimindo a inclusão no Calendário Oficial de Eventos, prevista no art. 1º da proposição.

III - CONCLUSÃO

Ante todo 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, **opino pela inconstitucionalidade** formal por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, CF/88; 50, §2º, 71, IV, da CE/SC) e de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88; art. 32, CE/SC).

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**



decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 13 de junho de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**