



PARECER JURÍDICO: 056/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei 5.496/2022

EMENTA: “Dispõe sobre a obrigatoriedade da reciclagem de resíduos sólidos orgânicos no município de Imbituba.”

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 5.496/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade da reciclagem de resíduos sólidos orgânicos no município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 21 de outubro de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 24 do mesmo mês.

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:

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

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.



Combina-se ao artigo *suso*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Nota-se que os artigos do projeto não avançam na área daquilo que se conhece como “reserva da administração”. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei. O rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo é estrito e não admite interpretação ampliativa; do contrário, ocorreria subversão e/ou perturbação do esquema organizatório funcional estabelecido na CF/88, base do princípio da conformidade funcional, que rege a interpretação dos dispositivos constitucionais.

Verifica-se, no caso, que não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria, tendo em vista que os dispositivos constitucionais não estabelecem a reserva de iniciativa para o tema tratado. Também não se verifica, da proposta legislativa, a criação de órgão público ou tratamento sobre sua estruturação e atribuições.

Nesse passo, o presente projeto está de acordo com a lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo promover a sustentabilidade e o manuseio responsável de resíduos orgânicos, o que se encontra alinhado aos deveres de proteção do meio ambiente presente no texto constitucional.

A propositura encontra-se alinhada aos princípios da Política Nacional e Municipal de gestão dos resíduos sólidos, já que prevê destinação final ambientalmente adequada a resíduos dentro do território municipal. Deve ser ressaltado que as obrigações contidas na presente propositura atendem ao interesse público na preservação do meio ambiente, representando o exercício legítimo do poder de polícia expressamente conferido ao Poder Público por força do art. 78 do Código Tributário Nacional.

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 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.

Com efeito, o projeto tem por escopo a preservação do meio ambiente, matéria cuja competência é comum a todos os entes federados, nos termos do art. 23, inc. VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de ser assunto de interesse de todos por ser imprescindível à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, quando a Constituição determinou ao Poder Público, em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (arts. 225 e 23, inc. I, CF), o poder-dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 194.617/PR, Relator Min. Franciulli Neto, DJ 01.07.2002).



Verifica-se, portanto, que o texto normativo do Projeto de Lei se insere na definição de interesse local, ao dispor sobre tema que faz com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Assim tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal, nos casos em que as normas locais estejam de acordo com as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados:

“(…) Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. (…).”
(RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Essa atribuição conferida aos Municípios decorre do princípio da função social da cidade, estabelecido expressamente no art. 182 da Constituição Federal, que prevê a execução pelo Poder Público municipal da política de desenvolvimento urbano. Referida função social abrange aspectos multidisciplinares, dentre os quais se insere o dever de proteção ao meio ambiente, conforme prevê o art. 2º, incisos I e VI, alínea "g", do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

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.*

Cumprir 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).

Quanto ao manejo de resíduos orgânicos para fins de reciclagem e compostagem, trata-se de destinação final ambientalmente adequada a teor da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e prevê as diretrizes relativas à gestão



integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, e tem como princípios, dentre outros, a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e protetor-recebedor; a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos; o desenvolvimento sustentável; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e promotor de cidadania (art. 6º, incs. I, II, III, IV, VII, VIII).

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.

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 aprofundada 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.

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 legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei n. 5.496/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

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 decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples

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**



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, 04 de novembro de 2022.

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