

CONSULTA/0496/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 112/2005, de iniciativa parlamentar, que " dispõe sobre a criação de Ecopontos de Resíduos Recicláveis, no município de Mogi Mirim e dá outras providências" – Competência legislativa municipal para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, notadamente prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e hospitalar, bem como de resíduos de qualquer natureza — Constatação de vício de inconstitucionalidade formal (iniciativa) em relação de o destinatário ser o gestor do serviços públicos municipais de limpeza urbanas – Iniciativa privativa do Prefeito – Precedente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo – Recomendação – Formulação de indicação ao Prefeito, no exercício da função de assessoramento – Considerações.**

## CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de "Projeto de Lei nº 112/2005, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a criação de Ecopontos de Resíduos Recicláveis, no município de Mogi Mirim e dá outras providências"*, solicitando ainda que se considere *"a competência de iniciativa; instalação e criação de Ecopontos de Resíduos Recicláveis; disposições gerais da legislação e a identificação de "possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"* .

### ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, é sempre oportuno lembrar que é notório que os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade.

Com efeito, nenhuma dúvida pode restar que é incumbência (vale dizer: competência administrativa comum) de todos os Entes federados proteger o meio ambiente e combater a poluição (ver art. 23, inc. VI, c/c o art. 225 da Constituição da

República c/c art. 191 da Constituição do Estado de São Paulo c/c art. 186, inc. III da Lei Orgânica do Município).

Na seara legislativa, a Constituição da República estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (ver inc. VI do art. 24), sendo certo que a competência legislativa da União cinge-se ao estabelecimento de normas gerais sobre tais matérias e aos demais Entes federados a competência para legislar sobre o tema de forma suplementar, vedada, por certo, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pela legislação federal.

Com efeito, no âmbito das atribuições constitucionais, organizacionais e do interesse local, está inserida a competência legislativa municipal para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, notadamente prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e hospitalar, bem como de resíduos de qualquer natureza (ver inc. XX do art. 12 da LOM), observados, por certo, os preceitos insculpidos na **Lei federal nº 12.305/2010**, que "institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos" e na **Lei estadual 12.300/2006**, que "institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios de diretrizes", merecendo destaque as diretrizes da gestão e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e estabelece e fomenta a implantação do sistema de coleta seletiva.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, temos a considerar que, como regra geral, a deflagração de proposições que visam proteger o meio ambiente e combater a poluição, em qualquer de suas formas, é de iniciativa *concorrente*, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou da Mesa Diretora da Edilidade.

No entanto, é fato que a proposição que institui, no âmbito do Município, a implementação de *pontos de entrega voluntária de resíduos sólidos*, popularmente conhecido como “Ecopontos”, em razão do *dever* da população cooperar com a *Prefeitura* na conservação e limpeza dos logradouros públicos urbanos e da proibição de lançar resíduos, detritos, caixas, envoltórios, líquidos e entulhos em geral nos logradouros públicos, (ver art. 5º e inc. II do art. 6º da Lei municipal nº 1.181/1977, que dispõe sobre o Código de Posturas do Município) é indicativa de uma expansão dos essenciais serviços públicos de limpeza urbana e, conseqüentemente, uma nova “atribuição de órgãos ou entidades municipais” incumbidos da prestação dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos urbanos orgânicos ou inorgânicos), diretamente vinculados ao Poder Executivo e, portanto, de iniciativa privativa do Prefeito, por força do disposto do inc. III do art. 51 da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, administrar e regulamentar a prestação de serviços públicos e de utilidade pública de interesse local são atribuições típicas do Executivo municipal, cabendo somente ao Prefeito Municipal desencadear proposições como a mencionada na presente consulta.

Aliás, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal, “[...] à luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre serviços públicos e organização administrativa do Estado” (cf. in Agravo

Regimental no Recurso Extraordinário nº 396.970, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, *DJe* de 8/10/2009).

Em síntese, como a Administração Consulente já deve ter percebido, proposições, de iniciativa parlamentar, que, de alguma forma, visem regulamentar os serviços públicos ou de utilidade pública caracterizam interferência do Poder Legislativo sobre o Executivo e, se aprovadas, serão tidas como inconstitucionais, por violarem o art. 2º da Constituição Federal, uma vez que rompem com a independência e harmonia entre os Poderes.

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 9.065, de 18 de dezembro de 2023, do Município de Marília. Determinação de instalação de recipientes adequados para descarte de óleo de cozinha e de eletrônicos, nos prédios que abrigam órgãos da Administração Pública Municipal. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º, 47, incisos II, XI, XIV, XIX e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face de lei infraconstitucional. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito Municipal. Competência concorrente do Município para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local e em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. Tema 145 do E. STF. Criação de despesas por lei emanada da Câmara Municipal, que, por si só, não viola regra de competência privativa do Alcaide. De outro lado, a Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tratou do tema regulado na lei impugnada, não deixando espaço para atuação suplementar do Município. Se não bastasse, a imposição por lei de iniciativa parlamentar de obrigações

ao Chefe do Executivo viola o princípio federativo, a reserva da administração e a separação dos poderes. Vício de inconstitucionalidade configurado. Precedentes deste C. Órgão Especial. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR. (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2003576-30.2024.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 25/06/2024) (grifamos);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Mogi Mirim - Lei Municipal nº 5.043, de 6 de dezembro de 2010 (que "Dispõe sobre a instituição do programa de coleta seletiva contínua de lixo tecnológico, denominado Ecoponto Digital e dá outras providências") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes - Criação de despesa sem indicação da fonte de custeio - Violação aos artigos 5a; 24, § 2o, I; 25; 144 e 176, I, todos da CE - Ação julgada procedente” (cf. Direta de Inconstitucionalidade 0031317-02.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/08/2012; Data de Registro: 12/09/2012);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei do Município de Bastos, de iniciativa parlamentar, estabelecendo coleta seletiva de lixo - Iniciativa reservada ao Poder Executivo - Norma, ademais, própria da atuação administrativa — Violação dos arts. 5o, caput, 25 e 144 da Constituição do Estado — Inconstitucionalidade - Ação julgada procedente” (cf. Direta de Inconstitucionalidade 0003875-95.2011.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/05/2012; Data de Registro: 12/06/2012)).

O certo é que, para nós, há de ser tida como inconstitucional todas as proposições, de origem parlamentar, que interfiram, na gestão dos serviços de limpeza urbana, razão pela qual a pretensa proposição, por iniciativa parlamentar, deveria ser rejeitada pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade.

Nessas hipóteses (vale dizer: constatação de vício de inconstitucionalidade formal) o recomendável seria que o Plenário Cameral apreciasse a possibilidade de ser editada uma indicação ao Prefeito, exercendo, desse modo, a função de assessoramento do chefe do Poder Executivo, observada, por certo, as normas específicas contempladas no Regimento Interno da Edilidade associada.

Nesse sentido lecionava Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...]

A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque

não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas presentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17<sup>a</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 632-636).

Nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal, diretamente, procedam a tratativas políticas com o Chefe do Executivo municipal, para que este avalie a necessidade da elaboração e desencadeamento do processo legislativo ou, quiçá, a edição de um ato normativo (decreto, por exemplo), que seja suficiente para o atendimento à demanda do Poder Legislativo e do interesse da coletividade local, isto é, a implementação de pontos de entrega voluntária de resíduos recicláveis e/ou reutilizáveis nos limites territoriais da Municipalidade, reiterando-se os princípios e diretrizes, objetivos, instrumentos constantes das Políticas Nacional e Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 27 de agosto de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico