

CONSULTA/0148/2025/MN/G/

(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 21/2025, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a regulamentação das atividades dos agentes de reciclagem e material reciclável, promovendo a inclusão de moradores de rua e estabelecendo diretrizes para inibir crimes de furto e roubo no Município de Mogi Mirim e dá outras providências – Competência legislativa municipal – Implementação e/ou promoção de planos, programas e projetos de interesse dos segmentos mais carentes da sociedade – Assunto de interesse local e pertinente à proteção do meio ambiente – Ressalva – Abs-tenção de regulamentação de atividades dos agentes de recicla-gem e de material reciclável – Competência legislativa da União para estabelecer condições para o exercício das profissões – A des-crição das atividades do trabalhador da coleta e seleção de mate-rial reciclável já consta da Classificação Brasileira de Ocupações,

ora aprovada pela Portaria nº 397/2002, do Ministério do Trabalho – Implementação de nova política pública – Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de *"Projeto de Lei nº 21/2025, que 'dispõe sobre a regulamentação da atividade dos agentes de reciclagem e material reciclável, promovendo a inclusão de moradores de rua e estabelecendo diretrizes para inibir crimes de furto e roubo no Município de Mogi Mirim e dá outras providências', solicitando ainda que se considere a "competência e iniciativa; impacto, viabilidade de implementação da atividade sugerida e indicação de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e 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, ressalte-se, desde já, que a Constituição da República estabelece 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) e, no exercício da competência legislativa concorrente para editar normas gerais sobre a proteção do meio ambiente (ver inc. I do art. 24), a União, por meio da Lei nº 12.305/2010, ora regulamentada pelo Dec. nº 7.404/2010, implementou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e contemplou, dentre outros, como *objetivo*, a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (ver inc. XII do art. 7º); como *instrumental*, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (ver inc. IV do art. 8º); que o plano estadual dos resíduos sólidos deve contemplar a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (ver parte final do inc. V do art. 17); a priorização ao acesso a recursos federais para os Municípios que implantarem a coleta seletiva com (ver inc. II do art. 18); que o Poder Público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver inc. III do art. 42) e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional e projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas

ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver incs. I e II do art. 44).

Já no âmbito do Estado de São Paulo, a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi implementada pela Lei estadual nº12.300/2006, estabelecendo como um de seus *princípios* a responsabilidade dos produtores ou importadores de matérias-primas, de produtos intermediários ou acabados, transportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, catadores, coletores, administradores e proprietários de área de uso público e coletivo e operadores de resíduos sólidos em qualquer das fases de seu gerenciamento (ver inc. X do art. 2º) e como *objetivos* a promoção da inclusão social de catadores, nos serviços de coleta seletiva e para alcançá-los incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que realizam a coleta e a separação, o beneficiamento e o reaproveitamento de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis (ver parágrafo único e inc. IV do art. 3º).

Resta-nos claro, pois, que, no âmbito das atribuições do Município está inserida a competência legislativa municipal para gestão dos resíduos sólidos produzidos nos limites territoriais de municipalidade, até porque o assunto é de interesse local e pertinente ao meio ambiente e, especialmente, para implementar e/ou promover planos, programas e projetos ou, simplesmente, uma nova política pública voltada aos interesses dos segmentos mais carentes da sociedade (ver caput do art. 3º da proposição ora em análise), como são os casos das pessoas que, sem emprego, recolhem os resíduos sólidos recicláveis e reaproveitáveis com vista a obtenção de renda.

Aliás, com as vênias de estilo, permita-nos observar que a proposição legislativa ora em comento deve limitar-se a instituir o "Programa Municipal de Inclusão e Capacitação de Agentes de Reciclagem" e não o de "regulamentar a atividade

dos agentes de reciclagem e de material reciclável”, haja vista que essa última pretensão poderia ser tida, ao menos em tese, como invasão de competência da União para editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício das profissões (ver incs. I e parte final do inc. XVI do art. 22 da Constituição da República).

Ademais, entendemos ser desnecessário edição do *caput* do art. 1º e, por isso, merece ser revista pelas comissões legislativas temáticas, pois temos conhecimento que a descrição das atividades do trabalhador da coleta e seleção de material reciclável, assim entendido o *catador de material reciclável* (agente de reciclagem de materiais, catador de ferro-velho, catador de papel e papelão, catador de sucata, catador de vasilhame, coletor de materiais recicláveis, enfardador de sucata (cooperativa); o *selecionador de material reciclável* (separador de material reciclável, separador de sucata, triador – que faz triagem – de material reciclável e de sucata) e *operador de prensa de material reciclável* (enfardador de material de sucata (cooperativa), preneiro ou prensista) já consta da Classificação Brasileira de Ocupações, ora aprovada pela Portaria nº 397/2002, do Ministério do Trabalho.

Enfim, com exceção da redação do art. 1º da proposição ora em análise, mas não vislumbramos vício de constitucionalidade *material* nas demais disposições, enfatizando-se que tais disposições guardam inteira simetria com as políticas nacional e estadual de resíduos sólidos.

Por sua vez, no tocante à iniciativa legislativa, cremos que a deflagração do processo legislativo para a implementação desse programa municipal é de iniciativa concorrente – *desde que*, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da

República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e incisos do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Por ora, é certo que a implementação de uma nova política pública de interesse desse segmento carente da sociedade local é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

- Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal (ver incs. do art. 4º e do incs. do art. 6º da proposição ora em análise);

- Não editar lei meramente autorizativa;

- Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.), à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração (ver incs. do art. 6º da proposição ora em análise), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos municípios, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

É certo, pois, que, com exceção das disposições constantes dos incisos e caput dos arts. 4º e 6º da proposição ora em análise, não se vislumbra vício de constitucionalidade *formal* nas demais disposições.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consu-
lente está suficiente abalizada para decidir acerca da matéria da presente consulta.

São Paulo, 5 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico