

CONSULTA/0462/2025/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 95/2025, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a instituição do programa municipal de coleta e destinação adequada de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal no Município de Mogi Mirim e dá outras providências” – Proteção do meio ambiente e controle da poluição – Competência comum e legislativa supletiva do Município – Precedentes jurisprudenciais – Iniciativa concorrente – Revisão, pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, das matérias atinentes à gestão administrativa e inserção de clausula regulamentar com prazo certo – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de Projeto de Lei nº 95/2025, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a instituição do programa municipal de coleta e destinação adequada de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal no Município de Mogi Mirim e dá outras providências"*, solicitando ainda que se considere *"o impacto da proposta no município, efetividade da instituição do programa de coleta e destinação adequada de óleos e gorduras; considerações gerais acerca da multa a ser imposta e regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei"* 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, 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) e, na seara legislativa, a Constituição da República estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, 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.

Veja, pois, que a Constituição não conferiu aos Municípios, de forma expressa, competência legislativa para legislar sobre matéria ambiental.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente.

(...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação” (cf. in ARE 748206 AGr, Rel. Min. Celso de Melo, j. em 14/3/2017).

Nesse sentido, Anderson Furlan e William Fracalossi assim ensinam:

“6.8 Competência Legislativa Exclusiva dos Municípios

A Constituição Federal brasileira não conferiu, de forma expressa, poderes aos Municípios para legislarem sobre questões ambientais. Todavia, é ponto pacífico que os Municípios podem elaborar normas ambientais com fundamento no interesse local. (...) O Município, assim como os demais componentes da Federação, possui a incumbência constitucional de proteger o meio ambiente (art. 225), seja administrando, seja legislando. É na esfera municipal que os problemas ambientais se tornam mais visíveis, reais, factíveis, sendo por isso evidente desatino subtrair dos Municípios a incumbência de legislar sobre meio ambiente” (cf. in *Direito Ambiental*, Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 235).

Celso Antônio Pacheco Fiorillo complementa:

“Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um ‘teto’ de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional. Com isso, é correto afirmar que não é a União que detém em nosso ordenamento jurídico o maior número de competências exclusivas e privativas; os Estados, os Municípios e mesmo o Distrito Federal passaram a partir de 1988 a ter maior autonomia no sentido de poderem legislar sobre grande número de matérias. Em linhas gerais, podemos concluir que a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII, e 30, II)” (cf. *in Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 205).

A propósito, 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, implementou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, merecendo destaque o disposto no seu Capítulo VI (Das Proibições), assim redigido:

“Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;

II - lançamento **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

IV - outras formas vedadas pelo poder público”.

Aliás, não é por demais lembrar que a União também editou a Lei nº 9.605/1998, que *“dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências”* merecendo destaque que caracteriza ilícito penal, passível de pena de reclusão (na forma dolosa) ou detenção (na forma culposa), *“causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”* (ver *caput* e §§ do art. 54).

Não podemos esquecer, ainda, que no âmbito do Estado de São Paulo, foi a Lei nº 12.047/2005 que instituiu o “Programa Estadual de Tratamento e Reciclagem de Óleos e Gorduras de Origem Vegetal ou Animal e Uso Culinário.

Em síntese, , os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar em matéria ambiental, como é o caso da implementação de programas municipais semelhantes aos em execução em outro âmbito ou esfera de Governo ou Poder e, portanto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, esclareça-se que a implementação de políticas públicas e/ou programas municipais como o ora em

análise é de iniciativa concorrente – *desde que, é claro, não implique criação e/ou reestruturação e fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal* – uma vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver, por exemplo, § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos reproduzidos na Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município).

Nesse sentido, além do precedente jurisprudencial citado pelo Autor da proposição em sua justificativa, veja outras decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.370/2016, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE ‘INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE COLETA, TRATAMENTO E RECICLAGEM DE ÓLEO E GORDURA DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INEXISTENTE. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, NO ÂMBITO ESTADUAL, SOMENTE PODE TER POR PARÂMETRO, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. NÃO CABIMENTO. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS GERAIS A SEREM REGULAMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO. ADEQUAÇÃO DA LEI IMPUGNADA AO COMANDO CONTIDO NO ARTIGO 193, INCISO XV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCLAMAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA.

A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados e União, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição

Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. Os óleos de origem vegetal ou animal, destinados ao consumo humano, lastimavelmente não estão abarcados pelo sistema instituído pela Lei de PNRS (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010). Tampouco existe notícia de que haja acordos setoriais regulamentando a logística de descarte dos óleos de origem animal ou vegetal. AÇÃO IMPROCEDENTE” (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2157468-37.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2017; Data de Registro: 01/03/2017); (grifamos);

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.330, de 17 de novembro de 2014, do Município de Jundiaí, que "Institui o Programa Municipal de Incentivo ao Tratamento e Reciclagem de Óleos e Gorduras de Origem Vegetal ou Animal e de Uso Culinário".

(1) DA ALEGADA OFENSA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS:

Rejeição. Município detém competência para legislar sobre meio ambiente e saúde, no limite de seu interesse local e em harmonia com as regras federais e estaduais, o que se vislumbra no caso vertente. Arts. 23, II, VI e VII, 24, VI e XII e §§ 1º a 4º, 30, I e II, e 225, da CR/88; Arts. 191, 193, I, II, IV, X, XI, XII, XV e XX, e 144, da CE/SP; e Tema nº 145 da Repercussão Geral.

(2) DA SUPOSTA VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Inexistência. Não há se falar em iniciativa privativa do Alcaide para a propositura de projeto de lei relativo aos temas versados na norma ora questionada, visto que não se

inserem no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP; Tema nº 917 da Repercussão Geral).

(3) DA PRETENZA INCONSTITUCIONALIDADE POR CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Viola a Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade, apenas para exclusão do prazo instituído, de 60 dias (art. 3º, "in fine"). Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2230769-46.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019)" (grifamos); e,

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.859/2015 do Município de Suzano, a qual "institui o programa municipal de incentivo ao tratamento e reciclagem de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal e uso culinário, e dá outras providências" – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – Inconstitucionalidade não configurada – Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder – Ação improcedente" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2246771-62.2016.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 10/05/2017).

Por fim, não podemos deixar de observar que a proposta legislativa ora comento não se limita – como deveria – a fixar princípios e diretrizes desse programa e/ou política pública municipal, mas contempla comandos concretos e objetivos (ver arts. 6º, 7º e 10) ao Poder Executivo, determinando ao administrador público (Prefeito e seus auxiliares diretos) o que fazer e como fazer.

Por isso, para evitar o ônus decorrente de possível impetração de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, merecem ser revistas pelas comissões legislativas temáticas ou pelo Plenário Cameral, no pleno exercício do controle de constitucionalidade preventiva, as disposições constantes dos arts. 6º, 7º da proposição ora em análise, haja vista que tais disposições ordinárias atribui ao Poder Executivo – sem necessidade alguma – as competências que já lhes próprias e deferidas pela Lei Orgânica do Município, a exemplo, dentre outras, da execução de tarefas próprias de administração, celebração de ajustes administrativos com entidades públicas e privadas, promover ações de fiscalização, controle e incentivo à adesão, divulgação e meios veiculação das ações, etc., o que, convenhamos, pode ser considerado, ao menos em tese, como invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, importando ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta).

Reitere-se que é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, 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 provisões 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).

No que se refere ao art. 10 da proposição ora em análise, que contempla a cláusula regulamentar com prazo determinado, reitere-se, ainda, que o Tribunal de Justiça de São Paulo tem julgado inadmissível que proposições de iniciativa parlamentar fixem prazo certo para o chefe do Executivo regular a lei (ver, por exemplo, ADI nº 2111837-65.2019.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, Órgão Especial, j. em 11/9/2019, registro em 12/9/2019).

Em síntese: a inserção de cláusula regulamentar nos projetos de leis iniciados na Edilidade é *desnecessária*, podendo ser tida, inclusive, como afrontosa ao princípio da harmonia e independência dos poderes municipais.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. *in ob. cit.* pp. 743 e 744).

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

São Paulo, 18 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