

CONSULTA/0513/2025/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 municipal nº 12/2005, de iniciativa do Prefeito, que “*institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Mogi Mirim (PMGIRS), gestão 2025/2045*” – Competências administrativa, legislativa suplementar e organizacional 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 – Iniciativa do Prefeito em face de o destinatário da proposição legislativa ser o gestor do serviços públicos municipais de limpeza urbana – As Constituições da República e do Estado e a Lei Orgânica do Município não reservaram à legislação complementar a matéria que implementa o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município – A aprovação de lei

complementar municipal disciplinando matéria de lei ordinária é, na verdade, uma lei *formalmente* complementar, mas *materialmente* ordinária – Precedentes jurisprudenciais – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de "Projeto de Lei Complementar municipal nº 12/2005, de iniciativa do Prefeito, que *"institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Mogi Mirim (PMGIRS), gestão 2025/2045"* , solicitando ainda que se considere *"a competência de iniciativa; considerações gerais sobre o Plano Municipal de Resíduos Sólidos"* e a indicação de *"eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"* 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, reitera-se que é incumbência (vale dizer: competência administrativa comum) de todos os Entes federados proteger o meio ambiente e combater a poluição (ver inc. VI do art. 23 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 supletiva 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).

Lembramos que a União, no exercício da competência constitucional, editou a **Lei federal nº 12.305/2010**, que "institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos", merecendo destaque que "*incumbe Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos,*

consoante o estabelecido nesta Lei (ver art. 10); a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (ver art. 18) e que "o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação

federal e estadual; - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007; metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;- descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano pluri-anual municipal. periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos (ver incisos do art. 19).

Já a **Lei estadual 12.300/2006**, que “institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios de diretrizes” prevê como um de seus objetivos “*fomentar a implantação do sistema de coleta seletiva nos Municípios* (ver inc. VII do art. 3º), estabelecendo ainda que “*a gestão dos resíduos sólidos urbanos será feita pelos Municípios, de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada, com a cooperação do Estado e participação dos organismos da sociedade civil, tendo em vista a máxima eficiência e a adequada proteção ambiental e à saúde pública* (ver art. 13); que “*o Estado apoiará, de modo a ser definido em regulamento, os Municípios que gerenciarem os resíduos urbanos em conformidade com Planos de Gerenciamento de Resíduos Urbanos*”; que “*os Municípios são responsáveis pelo planejamento e execução com regularidade e continuidade, dos serviços de limpeza, exercendo a titularidade dos serviços em seus respectivos territórios* (ver art. 25) e que o “*O Estado adotará critérios de elegibilidade para financiamento de projetos, programas e sistemas de resíduos sólidos aos Municípios que contemplem ou estejam de acordo com: as diretrizes e recomendações dos planos regionais e estadual de resíduos sólidos; a sustentabilidade financeira dos empreendimentos através da demonstração dos instrumentos específicos de custeio; a sustentabilidade técnico-operacional por meio de programas continuados de capacitação e educação ambiental* (ver incisos do art. 30).

Veja, pois, que a citada legislação infraconstitucional estabelecem o dever legal de os Municípios paulistas de elaborarem seus respectivos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, exceto os Municípios de pequeno porte – que devem elaborar um PMGIRS simplificado (ver § 2º do art. 18 da Lei nº 12.305/2010) e Municípios integrantes das regiões metropolitanas, que deverão seguir o denominado “plano metropolitanos de resíduos sólidos” (ver parágrafo único do art. 13 da Lei estadual 12.300/2006).

É certo, pois, que está inserida na competência constitucional (administrativa e legislativa suplementar) dos Municípios para defesa do meio ambiente e combate à poluição, consubstanciando, ainda, um dever legal, para implementarem o plano municipal de resíduos sólidos, observados, por certo, os preceitos insculpidos nas leis (federal e estadual) instituidoras das políticas nacional e local de resíduos sólidos, não se admitindo, no entanto, qualquer contrariedade à legislação federal e estadual de regência.

Lembre-se que no Tema nº 145, o Supremo Tribunal Federal, fixou a tese de que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inc. VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal”.

Em síntese, no tocante ao primeiro aspecto, não vislumbramos vício de constitucionalidade material nem legal na proposição ora em análise

No que se refere à deflagração do processo legislativo, temos a considerar que, ainda que a matéria objeto de proposição seja de ordem eminentemente técnica e atinente às Ciências Ambientais e, como tal dependente de estudos prévios interdisciplinares, é sempre oportuno lembrar que são de iniciativa parlamentar (vale dizer: iniciativa concorrente) todas as proposições legislativas cujas matérias não sejam inseridas nos róis constitucionais, federal e estadual, e, simetricamente, na Lei Orgânica do Município, de iniciativa privativa dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou das Mesas Diretores do Poder Legislativo.

Assim, 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*.

No entanto, no caso ora em análise, reiteramos que é fato que a proposição que institui, no âmbito do Município, o *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município* é indicativa de uma expansão dos essenciais serviços públicos de limpeza urbana e, conseqüentemente, uma ampliação das “atribuições do órgão ou entidade municipal incumbidos da execução e prestação dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos urbanos orgânicos ou inorgânicos), diretamente vinculados ao Poder Executivo e, portanto, inserindo na alçada de competência 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, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal, nem legal, na proposição legislativa ora em análise que sejam capazes de impedir a regular tramitação perante as comissões legislativa temáticas e pelo Plenário Cameral.

No entanto, não podemos deixar de observar que o conteúdo material específico de uma norma deve estar expressamente previsto nas Constituições (federal e estadual) e nas Lei Orgânicas dos Municípios.

O conteúdo material é, portanto, o que determina a deflagração e tramitação de uma lei complementar ou ordinária.

Queremos com isso dizer que, por mais que se examine as Constituições da República ou do Estado de São Paulo, inclusive a Lei Orgânica do Município, não vislumbramos que a implementação do *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município* é matéria reservada à lei complementar.

Lembre-se que o projeto de lei complementar deve ser utilizado para dispor, nos *casos expressos* pela Constituição, sobre matérias de competência do Poder Legislativo que, após aprovadas, sujeitam-se a sanção e veto governamental.

Aliás, é importante observar que, no âmbito municipal, as matérias sujeitas as matérias sujeitas à lei complementar municipal (aspecto material) são aquelas previstas na Lei Orgânica do Município, a saber:

a) concessão de títulos e homenagens a pessoas (ver inc. XVII do art. 32);

b) códigos tributário, de obras, de posturas, municipais, plano diretor, zoneamento urbano, planos diretores de autarquias, saúde e educação; regime jurídico dos servidores, lei instituidora da guarda municipal, leis de criação de cargos, empregos ou funções públicas (ver incisos do art. 49);

c) critérios e normas para denominação de vias e logradouros públicos e aprovação de projetos de edificação, planos de loteamentos, desmembramentos, arreamento e zoneamento urbano para fins urbanos (ver incs. XXI e XXIII do art. 71);

d) atribuições, competências, deveres e responsabilidades dos auxiliares diretos do Prefeito (ver art. 80);

e) concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso (ver incs. IX e X do art. 153);

f) exceções à proibição de instalação de reatores nucleares nos limites territoriais da municipalidade (ver art. 200);

g) guarda municipal (ver art. 266) e,

h) regulamentação da participação popular em ambos os Poderes do Município (ver art. 7º do Ato das Disposições Gerais e Transitórias).

Se assim o é e deve ser, forçoso é concluir que a proposição ora em análise é matéria reservada à legislação ordinária municipal e não à legislação complementar municipal.

De qualquer maneira, ainda que se pode argumentar que se trata de pouca técnica legislativa ou, quiçá, uma impropriedade, a escolha, deflagração e a tramitação lei complementar municipal disciplinando matéria de lei ordinária, não se pode negar que, caso aprovada por maioria absoluta dos votos dos Vereadores e oportunamente publicada, estar-se-ia diante de uma lei *formalmente* complementar, mas *materialmente* ordinária e, como tal, poderia ser oportunamente revogada por lei ordinária.

Nesse sentido, o Ministro Moreira Alves, ao prolatar seu voto no RE 103629, argumentou que “é doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei, o que implica dizer que os dispositivos que integram formalmente uma lei complementar, mas disciplinam matéria que não está sujeita a legislação desse tipo, conservam a natureza de dispositivos de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterados por legislação ordinária

posterior” (cf. in RE 103629, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-1984, DJ 14-12-1984 PP-11615 EMENT VOL-01362-05 PP-00787).

Já na ADC nº 1-1 Distrito Federal o mesmo Ministro Relator aduziu que “[...] Por isso mesmo, essa contribuição poderia ser instituída por lei ordinária. A circunstância de ter sido instituída por lei formalmente complementar – A Lei Complementar nº 70/91 – não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do art. 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ele instituída – que são objeto desta ação – é materialmente ordinária, por não tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expreso da Constituição, à lei complementar” (cf. in ADC 1, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 01-12-1993, DJ 16-06-1995 PP-18213 EMENT VOL-01791-01 PP-00088).

Enfim, feitas essas considerações, inclusive no tocantes as ressalvas, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 3 de setembro 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