



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 57/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 78/19 – Autoria Vereador Henrique Conti – “Dispõe sobre a obrigatoriedade da Reciclagem de Resíduos Sólidos Orgânicos no Município”

À Comissão de Justiça e Redação

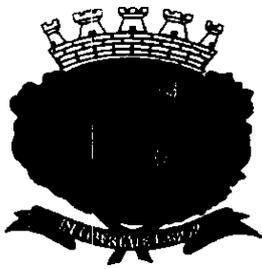
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade da Reciclagem de Resíduos Sólidos Orgânicos no Município”** de autoria do Vereador **Henrique Conti** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

O projeto visa atender aos preceitos definidos na Lei Federal nº 12305/10 que “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”:

“Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), por sua vez, estabeleceu as seguintes premissas referentes à reciclagem de resíduos:

“5.2. COLETA SELETIVA

A coleta seletiva no Município de Valinhos teve seu projeto piloto em 1997 no bairro Jardim Jurema e sua instituição em 1.999, sob responsabilidade da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, sendo implantada apenas em condomínios e se expandindo com o passar dos anos.

A coleta seletiva porta a porta é realizada no período diurno, uma vez por semana nos bairros, por um caminhão compactador. Já a coleta mecanizada, nos 40 (quarenta) pontos da região central, é realizada no período noturno, pelo mesmo caminhão empregado no período diurno, cuja capacidade volumétrica é de 15 m³, diariamente, de segunda a sábado.”

“Atendimento às Principais Premissas da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na fase do Diagnóstico Técnico-Operacional foi possível constatar que, de forma geral, medidas que vem sendo tomadas pelo Município, através de ações e programas.

Estão alinhadas à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), os seguintes itens:

(...)

• Ampliação do Programa de Coleta Seletiva e esclarecimento e incentivo à população quanto à prática da mesma;”

“Assim sendo, mesmo que o Município ainda não disponha de base legal específica que atenda todas as diretrizes da PNRS, existem ações implantadas que se enquadram nas exigências da Lei Federal nº 12.305/2010, das quais pode ser citada a coleta seletiva de resíduos sólidos,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

uma vez que esta iniciativa é uma forma de se promover destinação ambientalmente correta deste.”

“7.1. ASPECTOS TÉCNICO-OPERACIONAIS

(...)

Qualidade dos Serviços Prestados:

(...)

O programa de coleta seletiva pode ser ampliado.

(...)

Coleta Seletiva e Reciclagem:

• A PNRS estimula a redução do volume de resíduos destinados a aterros, por meio de programas de coleta seletiva e de reutilização e reciclagem de materiais, associada à preocupação de inclusão social, orientando a utilização de cooperativas de pessoas físicas de baixa renda.

• O Município de Valinhos já dispõe de um programa de coleta seletiva. A coleta dos materiais recicláveis gerados no Município é efetuada sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal, com prestação de serviços da empresa terceirizada. A triagem do material é feita no Centro de Valorização de Resíduos operado pelo Consórcio Valinhos Ambiental. Contudo, coleta-se menos resíduos recicláveis do que planejado, uma vez que a população ainda pratica o incorreto descarte dos mesmos.”

“A composição gravimétrica indicou 50,34% de matéria orgânica, que está muito próxima a da média nacional, conforme Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que indicam que é de 51,4%. Já os resíduos recicláveis representam um percentual de 32,82%, que igualmente está próximo ao da média nacional que é de 31,9%. Este valor, entretanto, pode ser considerado elevado considerando que o Município já possui coleta seletiva, que à época do estudo atendia de 80 a 85% da população, sendo que grande parte dos resíduos recicláveis já eram segregados e coletados separadamente da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

coleta regular dos resíduos sólidos domiciliares. É necessário novo estudo uma vez que a coleta seletiva atinge atualmente 95% do município.”

“12.1. OBJETIVOS E METAS PARA OS RESÍDUOS DOMICILIARES E DE LIMPEZA URBANA

(...)

c) Aproveitamento dos Resíduos Sólidos

Para o atendimento dos objetivos e diretrizes da PNRS, quanto ao aproveitamento dos resíduos sólidos recicláveis e não recicláveis, tomando como base a composição gravimétrica local dos resíduos sólidos urbanos, é necessário o estabelecimento de processos de coleta seletiva para a segregação adequada, devendo-se atender a 100% da população do Município.

A coleta seletiva e a coleta dos resíduos domiciliares poderão ser realizadas, prioritariamente, por meio dos contêineres, prevendo o Sistema Binário de coleta de RSD, com contêineres para resíduo seco reciclável e contêineres para resíduos não recicláveis.”

“P2: Aproveitamento dos Resíduos Domiciliares Recicláveis Secos

São objetivos deste programa:

- Redução dos resíduos sólidos encaminhados para o aterro;*
- Aproveitamento dos resíduos sólidos secos, através da coleta seletiva e reciclagem, com geração de emprego e renda;*
- Destinação adequada de cada resíduo segregado;*
- Implantação e consolidação da coleta seletiva e reciclagem dos resíduos sólidos secos em todo o Município;*
- Possibilidade de geração de receita com a venda do produto reciclado e reaproveitável.*
- Utilização da coleta seletiva e reciclagem dos resíduos sólidos como instrumento para atendimento aos objetivos e metas;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- *Priorização da inclusão social dos catadores, a serem organizados, para a prestação do serviço público e, quando necessário, complementar a ação com funcionários que atuem sob a mesma logística;*
- *Educação Ambiental;*
- *Conscientização da População;*
- *Compatibilização das ações do programa com as dos demais programas constantes no PMGIRS. Deverão ser implementadas as seguintes ações relativas a este programa:*
 - *Ampliar, ao longo do PMGIRS, a coleta seletiva à toda área atendível do Município;*
 - *Organizar o fluxo de remoção e destinação dos resíduos concentrados no ecoponto, utilizando-se de logística de transporte constituída por pequenos veículos para a concentração de cargas, posteriormente associada ao transporte com veículos de maior capacidade;*
 - *Implantar uma Central de Triagem para a segregação dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, originários do fluxo de coleta e destinação;*
 - *No âmbito municipal, incentivar os negócios voltados à reutilização e reciclagem de resíduos secos;*
 - *Cadastrar os catadores participantes da coleta seletiva informal, visando sua organização e inclusão em processos formais, como agentes prestadores do serviço público da coleta seletiva através de um serviço de proteção social básica centralizada, com essa finalidade de cadastramento, a ser organizado pela pasta de assistência social.*
 - *Elaborar manual e folhetos explicativos, que orientam quanto ao processamento dos resíduos recicláveis, para serem entregues em todas as residências;*
 - *Sensibilizar a população quanto à importância da coleta seletiva; Promover a educação ambiental no Município;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- Realizar palestras de esclarecimentos referentes ao PMGIRS nas instituições de ensino do Município, órgãos municipais, estaduais e federais do Município;
- Organizar encontros, mesas redondas e palestras a respeito dos objetivos do programa;
- Realizar campanhas de esclarecimento à população através da mídia local;
- Incentivar a realização de ações de coleta seletiva nas instituições privadas;
- Estruturar ações do tipo A3P (Agenda Ambiental da Administração Pública) no Município;
- Implementar o manejo de resíduos secos nos programas municipais;
- Obter o selo Amigo do Catador de Materiais Recicláveis, instituído pelo Governo Federal, para que o sistema de coleta seletiva tenha amparo direto da administração federal.”

“A disseminação de uma Política de Minimização de Resíduos e de valorização dos 4 R’s, é um conceito presente na Agenda 21 na PNRS que coloca a importância, nesta ordem de prioridades:

(...)

III. Reciclar – valorizando a segregação dos materiais e o encaminhamento adequado dos resíduos secos e úmidos, apoiando desta forma, os projetos de coleta seletiva e a diminuição da quantidade de resíduos a serem dispostos em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.”

“Ecopontos

Na perspectiva do manejo integrado de resíduos, portanto, o Ecoponto se apresenta como uma área de transbordo e triagem de pequeno porte, destinadas a entrega voluntária de pequenas quantidades de resíduos de construção civil, resíduos volumosos, resíduos verdes e materiais recicláveis



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

integrantes do sistema público de limpeza urbana, inclusive dos programas de coleta seletiva. Para o Município de Valinhos, foi prevista a implantação de mais 5 (cinco) ecopontos ao longo do período do plano.

"17.1. AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PMGIRS

Neste contexto são condicionantes para a universalização dos serviços:

(...)

17.1.3. Definição dos Padrões de Qualidade

(...)

- Consolidação do plano de coleta seletiva e destinação final;"*

Neste aspecto verifica-se que a matéria versada no projeto de lei em tela amolda-se às diretrizes do Plano Municipal.

No que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

"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;"

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

"Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

Ademais a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal também no que compete ao Município:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o 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 o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal estabelece já em seu primeiro artigo que é princípio fundamental do Município a defesa do meio ambiente, entendido no pleno sentido do termo e prossegue:

“Art. 178. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, inclusive no local de trabalho, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público Municipal, o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.”

O Supremo Tribunal Federal havia reconhecido o tema como Repercussão Geral nº 145: *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art, 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)”* (RE 586224) e proferiu o seguinte julgado recentemente:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SACOLAS PLÁSTICAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.

1. A hipótese não se assemelha ao Tema 970 – análise das inconstitucionalidades formal e material de lei municipal que dispõe sobre meio ambiente –, pois a presente lei não exige o uso de sacolas plásticas biodegradáveis ou recicláveis pelos estabelecimentos comerciais e industriais, ao passo que a lei em análise proíbe que sejam usadas sacolas plásticas para transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (Tema 145).

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não cabe a fixação de honorários.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(...)

"Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que "não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado". Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido:

"A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre "produção e consumo", "conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, incisos V, VII e VIII).

Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.

(...) a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos." (artigo 9º).

E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes", assim como "a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural" (artigo 180, incisos I e III).

Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes "providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico" (artigo 191).

Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam "a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora" e a "minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação" (art. 2º, incisos IV, V e VI).

Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado.” (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 901.444 SÃO PAULO)

Vislumbram-se também os entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no mesmo sentido da Corte Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 9.349/2017 - MUNICÍPIO DE REGENTE FEIJÓ - INICIATIVA PARLAMENTAR LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE COLETA, TRATAMENTO E RECICLAGEM DE ÓLEO E GORDURA DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL VÍCIO DE INICIATIVA INOCORRÊNCIA MATÉRIA CUJA INICIATIVA NÃO É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NAS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL PRECEDENTES AÇÃO IMPROCEDENTE.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103799-35.2017.8.26.0000)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que cria programa municipal de reciclagem ambiental participativa, vinculado à Secretaria Municipal de Educação.

Alegações de incompatibilidade da norma impugnada com a Lei Orgânica Municipal de Jundiaí não podem ser analisadas nesta via. Parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre norma constitucional.

Inconstitucionalidade parcial: criação de atribuições a secretaria municipal específica, órgão da Administração. Disposições relativas à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo. Instituição de atribuições a órgãos e agentes públicos subordinados à administração estadual. Ofensa ao pacto federativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Restante da norma. Defesa do solo, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Legitimidade dos Municípios para disciplinar ferramentas de interesse local necessárias para a efetiva defesa desses interesses. Matéria de iniciativa legislativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Vício formal de iniciativa não configurado. Rol taxativo de iniciativas reservadas ao Chefe do Executivo. Política Nacional de Resíduos Sólidos reforça que lei se limitou ao interesse local. Não configurados atos concretos de gestão. Normas gerais obrigatórias. Comandos que poderão ser regulamentados e concretizados pelo Executivo por meio de provisões especiais. Alegação de violação ao art. 25, CE. Inocorrência. Carência de dotação orçamentária específica a importar, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Liminar cassada. Pedido parcialmente procedente.

(...)

Restringe-se a norma, ressalvados os preceitos eivados de vício material de inconstitucionalidade, a dispor sobre simples programa de reciclagem ambiental, voltado à participação efetiva dos estudantes das instituições de ensino municipais, diante da necessidade de se promover a destinação correta dos resíduos sólidos e líquidos que especifica. Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo. Inexiste, assim, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Paulista, sendo caso de rechaçar a hipótese de vício formal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

8. *A defesa do solo, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, incluindo a imposição legal da coleta seletiva de resíduos recicláveis, são matérias de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 24, inciso VI. É legítimo aos Municípios, portanto, disciplinar as ferramentas de interesse local necessárias para a efetiva defesa desses interesses e para o cumprimento, pelo Poder Público, de seu respectivo dever constitucional insculpido no artigo 225 da Constituição da República: “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.”*

Aliás, o Supremo Tribunal Federal firmou tese de repercussão geral no sentido de que “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).” Nesse julgado, a Corte Suprema salientou a “função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.” (RE 586.224, Ministro Relator Luiz Fux, j. em 05 de março de 2015).

9. *A reforçar que as medidas implementadas pela lei jundiaiense se limitaram ao interesse local do município, vale observar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos Lei Nacional nº 12.305/2010 define a reciclagem, em seu artigo 3º, XIV, como “processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa". E o mesmo artigo 3º, no seu inciso XVI, estabelece que resíduos sólidos consistem em "material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível".

*Nesse contexto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos preceitua, como alguns de seus **objetivos**, a "reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, a "disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos", o "estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços", o "incentivo à indústria da reciclagem" e a "articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos" (cf. artigo 7º, II, III, VI e VIII).*

*Essa política pública determina ainda, como um de seus **instrumentos**, "a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, **reciclagem**, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos" (cf. artigo 8º, VI, grifado).*

Desse modo, é indubitável a competência municipal para dispor, nos limites de seus interesses, acerca da coleta seletiva, reciclagem e destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos e líquidos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

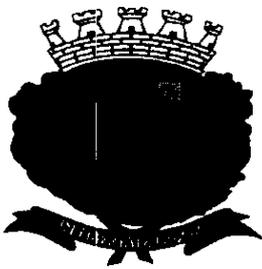
ESTADO DE SÃO PAULO

No caso dos autos, o diploma legal de Jundiaí, conclui-se, na parte principal de seu texto, simplesmente tratou desses assuntos, em obediência ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

10. De mais a mais, não há que se falar em eventual inconstitucionalidade por dispor a referida norma sobre atos concretos de gestão, em suposta ofensa à regra da separação dos poderes, insculpida no artigo 5º da Constituição do Estado e no artigo 2º da Constituição Federal. Ressalvados os dispositivos maculados e já apreciados acima, cuida-se de normas gerais obrigatórias a serem seguidas pelo Município, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Executivo por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar² (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública. Trata-se de previsão abstrata, genérica, de caráter legislativo, que, embora imponha obrigações ao Poder Executivo como, ressalta-se, é lícito ao Poder Legislativo fazer, não se confunde com a efetiva prática dos atos e gestão que decorrerão da concretização e da execução das disposições estabelecidas pela norma questionada.

*Ademais, não há interferência na **organização administrativa** do Município, cabendo ao Prefeito apontar, mediante decreto, os órgãos municipais responsáveis pela concretização da norma, nos termos do artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo.*

A propósito, ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra "Direito Municipal Brasileiro", de Hely Lopes Meirelles: "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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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”.

Inviável, assim, reconhecer a existência de ofensa à regra da separação de poderes quanto aos demais artigos da lei jundiaense.

Acerca da iniciativa legislativa concorrente e da inexistência de ofensa à regra da separação dos poderes em casos em que Câmaras Municipais instituíram programa de sustentabilidade ambiental na rede municipal de ensino, legislaram sobre o descarte de embalagens recicláveis, implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "shopping centers" ou destinação ambientalmente adequada de garrafas plásticas, confirmam-se os seguintes precedentes deste Órgão Especial: ADI nº 2056692-29.2016.8.26.0000, Relator Márcio Bartoli, Data do julgamento: 03/08/2016; ADI nº 2192091-98.2014.8.26.0000, Relator Francisco Casconi, Data do julgamento: 12/08/2015; ADI nº 2222759-52.2014.8.26.0000, Relator Paulo Dimas Mascaretti, Data do julgamento: 29/04/2015; ADI nº 0026426-98.2013.8.26.0000, Relator Itamar Gaino, Data do julgamento: 02/04/2014.

Cumpre destacar que este Órgão Especial, em 19 de outubro de 2016, reconheceu, por unanimidade, a legitimidade da Câmara dos Vereadores no mesmo município de Jundiaí para iniciar o processo legislativo e promulgar lei que instituiu campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas, por meio do Programa "JUNDIAÍ CIDADE LIMPA - CUIDAR DA CIDADE É CUIDAR DAS PESSOAS" (Lei nº 8.655, de 9 de maio de 2016).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

11. Por fim, não prospera o argumento de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

A ausência de previsão específica para o custeio do programa de reciclagem ambiental importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei. Entende-se, assim, que isso não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.

Nesse esteio firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

A esse título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: **“Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.”³

*Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: “O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que **não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade** quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).”*

Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150787-51.2016.8.26.0000)

Ressaltando que no precedente acima transcrita a declaração de inconstitucionalidade da norma restringiu-se somente à criação de atribuições a secretaria municipal, o que não se configura na proposição em análise.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 02 de maio de 2019.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795