



PARECER Nº 27/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.319/2017

Apresentado pelo Vereador: Edjailson da Caru Forró

Em: 07 de março

EMENTA: Institui o programa “recicla caruaru” com coleta seletiva, aproveitamento de resíduos sólidos e remoção de resíduos sólidos oriundos da Construção Civil residencial, no âmbito do município de Caruaru, Estado de Pernambuco e dá outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Meio Ambiente

TEMA 3 – Resíduos Sólidos

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Edjailson da Caru Forró*, que institui o programa “recicla caruaru” com coleta seletiva, aproveitamento de resíduos sólidos e remoção de resíduos sólidos oriundos da Construção Civil residencial, no âmbito do município de Caruaru, Estado de Pernambuco e dá outras providências.

O projeto de lei tem o intuito de instituir princípios, objetivos e metas quanto a coleta seletiva, remoção de resíduos sólidos da construção civil em residências e a destinação dos resíduos eletrônicos e de tecnologia. O ponto fundamental é a proteção do meio ambiente, situação que deve ser parte constante das ações de políticas responsáveis do novo milênio.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

Handwritten signature

2. ANÁLISE

2.1 – Da Formalidade

Entende-se por formalidade a ação que permite a um determinado objeto adentrar em seara de estudo e, caso atenda as diretrizes, será considerado válido ou não. A formalidade é o pontapé inicial da análise científica, visto que, é a estrutura que delimita o objeto e fornece base inicial ao estudioso.

No caso, a criação e estruturação da norma jurídica requer atenção a outros princípios e normas, considerando a segurança e ordenamento do sistema. Caso cada ente federativo tivesse legislação própria sobre a confecção da norma, seria um verdadeiro caos, isto considerando os mais de 5 (cinco) mil municípios, 27 Estados e o Distrito Federal, ou seja, o ordenamento afundaria em leis e regulamentos das mais variadas formas e mensagens.

Pensando nisso, com fulcro no parágrafo único, do art. 59 da Constituição Federal, que determina que Lei Federal disporá sobre elaboração, redação e alteração das leis, o legislador pátrio criou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelecendo as formas de redação e consolidação das leis.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
(...)

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 95/98 determinou, em seu art. 7º, inciso I, que cada lei deve tratar de um assunto único. Tal ação teve em vista a necessidade de clareza com que a norma deve adentrar no ordenamento jurídico, evitando divagações e situações tão amplas que dificultem a sua aplicação.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
I – excetuadas as codificações, **cada lei tratará de um único objeto.**

E assim tanto é que o Regimento Interno, consoante o art. 125, também preconiza que os projetos de lei devem tratar de assunto único, clara menção a lei complementar supramencionada e de atenção irrestrita.

Art. 125 - O projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo deverá ser constituído de artigos numerados, concisos e claros, e precedidos sempre de ementa enunciativa de seu objeto, **não podendo versar sobre mais de uma matéria.**

O ponto, amarrando os argumentos expostos, é que o PL 7.319/2017, trata, dentro da órbita de proteção ao meio ambiente, de mais de um tema legislativo, situação que é proibida expressamente por lei.

O nobre edil, de muito boa vontade e propósitos, abarcou num único projeto de lei vários temas legislativos, situações que, no mais das vezes, merecem atenção de um portfólio normativo próprio.

Observe-se o que diz o artigo 1º do PL que, segundo a normativa legal, deve indicar o objeto e o âmbito de aplicação, deixa claro que institui **programa de coleta seletiva**, como também **remoção de resíduos sólidos da Construção Civil residencial**.

Art. 1º – Fica instituído o Programa “RECICLA CARUARU” com coleta seletiva e aproveitamento de resíduos sólidos e remoção de resíduos sólidos oriundos da construção civil residencial, no âmbito de Caruaru, Estado de Pernambuco.

Outrossim, o artigo 9º é claro ao determinar que os resíduos eletrônicos e tecnológicos também devem atenção a coleta e seleção de forma diferenciada. O mesmo PL aborda temas que exigem regramento distinto, até porque coleta seletiva, remoção de resíduos de construção e separação e descarte de lixo eletrônicos são ações bem distintas.

Art. 9º – Também serão observados e selecionados de forma diferenciada para Coleta Seletiva no Município de Caruaru, todos os resíduos eletrônicos e Tecnológicos:

Reforçando a ideia de que existe a necessidade de apresentação de projetos distintos, ainda que os temas sejam correlatos, a legislação municipal sobre meio ambiente abarca as seguintes situações: coleta e disposição de baterias de telefones usadas de aparelhos celulares (**Lei nº 3.937/99**); coleta seletiva nas escolas municipais (**Lei nº 4.951/2010**); coleta, transporte, disposição e destinação final de resíduos da construção civil (**Lei nº 5.244/2012**); coleta seletiva por instituições de ensino (**Lei nº 5.833/2016**).

Ante o visto, as diversas normas municipais carregam objetivos e instruções sobre a maneira de descarte e seleção de materiais, cada uma com área de atuação específica. Tais regramentos encontram-se dentro da legalidade porque tratam de assuntos únicos, conforme determina a Lei Complementar Federal nº 95/98.

Portanto, por não estar dentro dos parâmetros de legalidade exigidos, o referido PL não pode continuar com o seu trâmite. Assim, projeto de lei nº 7.319/2017 resta formalmente inválido por não adequar-se ao mandamento legal que determina assunto único por projeto.

2.2 – Da Iniciativa

Melhor sorte não socorre o projeto no tocante a sua materialidade. O programa “recicla Caruaru” regulamenta claras ações de governo e adentra profundamente em questões administrativas, situação que, conforme restará evidenciado, é de inconstitucionalidade patente.

O processo legislativo, com um todo, envolve a competência para propositura, a deliberação, aprovação ou veto, sanção e publicação. Em linhas gerais, uma propositura deve seguir uma instrumentalidade para que possa ser eficaz e ter vigência no ordenamento jurídico.



Nesse ponto, a competência para propositura deve total atenção ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, art. 2º, *caput*, da Constituição Federal. Tal princípio determina que são poderes harmônicos e independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Diante de tal mandamento, contido na Carta da República, é assente que o Poder Executivo tem autonomia e independência em relação ao Legislativo, neste caso, a Câmara Municipal de Caruaru. Esta independência encontrasse fundamentada também na Constituição de Pernambuco e na Lei Orgânica municipal, observe-se:

Art. 79. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 2 - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Tais mandamentos deixam claro a importância do entendimento de que é contrário ao ordenamento jurídico a proposição legislativa que tenha o escopo de impingir ao Prefeito o que deve, ou não, ser feito em termos de administração pública, desse modo, o Executivo e o Legislativo devem ser independentes.

Eis a irretocável lição do Professor Hely Lopes Meirelles:

“leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 633).

De modo prático, a competência do Legislativo local é editar normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Executivo a direção superior da administração, regulamentando situações concretas e adotando medidas de planejamento, organizando e prestando serviços, ou seja, gerindo politicamente o município.

No caso em comento, quando o edil propõe um PL que obriga o Executivo a instituir um programa municipal, estabelecendo atribuição e alterando a rotina de órgãos, notadamente das Secretarias, o ato é materialmente administrativo, fato que usurpa a competência do alcaide.

As principais disposições do PL não deixam que a outra conclusão se chegue, vejamos:

Art. 1º (...)

I - (...)

c) (...)

*III. - Os Resíduos Sólidos originários da Construção Civil Residencial, são entulhos identificados como "metralhas" que deve ser depositados em Caçamba local ou em local que não obstrua a passagem de veículos e que devem ser retirados pela **Secretaria Municipal Competente, no prazo de 10 (dez) dias, independente de sua quantidade, desde que seja comunicado pelo agente gerador à Secretaria Competente.***

Art. 2º (...)

(...)

*§ 7º - Os resíduos da construção civil os resíduos volumosos deverão ser destinados a rede de ponto de entrega, às áreas de transbordo e triagem ou locais que visam sua reutilização, reciclagem ou destinação mais adequada, conforme determinação da **Secretaria Competente.***

(...)

*§9º - Como exemplo educacional e operacional, **todos os órgãos públicos** constituídos na circunscrição municipal deverão implementar em suas dependências, políticas seletivas de resíduos sólidos recicláveis.*

*Art. 7º - **O município designará áreas apropriadas que serão consideradas como ponto de apoio à coleta seletiva solidária** para o recebimento dos resíduos sólidos coletados, as quais deverão encontrar-se e perfeitas condições para o acondicionamento com viabilidade de manuseio e facilidade no carregamento para o seu transporte, quando de sua destinação para os estabelecimentos promotores da reciclagem.*

(...)

*§3º - **Caberá ao município dar destinação final correta dos resíduos recicláveis**, iniciando o processo através da coleta seletiva dos resíduos recicláveis, prioritariamente mediante contratação de associação ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis, conforme autoriza a lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 24, inciso XXVII, **com a realização de campanhas permanentes de Educação Ambiental a toda população.***



Art. 14º – Fica obrigatória a apresentação do plano de gestão integrada de resíduos eletrônicos e tecnológicos para as pessoas jurídicas e de direito privado que os comercializem a ser avaliado pelo **órgão ambiental do município**.

Art. 20º – Estabelece-se o **prazo de 120 (cento e vinte) dias para a regulamentação e implantação do programa** por esta lei instituído.

O PL 7.319/2017 é um ato concreto de gestão cujo exercício e controle cabe ao chefe do Executivo, tudo em atenção ao disposto no art. 19, §1º, inciso VI, combinado com o art. 37, inciso II, todos da Constituição de Pernambuco, *verbis*.

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

Art. 37. **Compete privativamente ao Governador** do Estado:

(...)

II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior** da administração estadual;

Assim, quando o projeto de lei determina um programa a ser implantado pelo executivo ele exorbita de sua competência e, deste modo, transgredir o Princípio da Separação dos Poderes, conforme devidamente mencionado.

Alguns julgados informam a aplicação da tese exposta, onde é nítida resposta do Judiciário, quando em casos análogos, são retirados de sua inércia e demandados dizer o direito à espécie, note-se:

TJSP – ADIN – 994092211098

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - **POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO – CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA - MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERNENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA - ARTS. 5º, 25 , 24 , § 2º , II, 47 , II , XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO- LIMINAR RA TI FICADA -AÇÃO PROCEDENTE. "Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente**



incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei nº 10.314/08, do Município de São José do Rio Preto".

Essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, atribuiu obrigações aos órgãos da administração municipal, determinando que o programa instituído seja disciplinado, regido e monitorado pela "Gestão Administrativa" quando, na verdade, **"é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação"** (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005).

"não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.388, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que institui o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos reutilizáveis e recicláveis domiciliares, mediante a inclusão formal de catadores e catadoras. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os novos encargos criados. Precedentes diversos do C. Órgão Especial. Ação julgada procedente" (ADIN nº 0114982-76.2013.8.26.0000, Rel. Des. Luís Soares de Mello, j. 02/10/2013).

"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 5º; 24, § 2º, I; 25, 144 e 176, I, todos da CE. Ação julgada procedente" (ADIN nº 0031317-02.2012.8.26.0000, Rel. Des. De Santi Ribeiro, j. 29/08/2012).



“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, 25 e 144 da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade. Ação julgada procedente” (ADIN nº 0003875-95.2011.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 30/05/2012).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ajuizamento pelo Prefeito de Catanduva. Lei Municipal nº 4.763, de 1º de setembro de 2009 que obriga as empresas prestadoras de transporte coletivo a instalarem dentro de seus veículos mini cestos de coleta seletiva de lixo. Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito. Vício de iniciativa configurado. Inadmissibilidade. Violação dos artigos 5º, 25 e 144, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da lei configurada. Ação procedente” (ADIN nº 994.09.223644-0, Rel. Des. Walter de Almeida

Ato contínuo, o PL é incompatível com o art. 19, § 3, inciso II, combinado com o art. 128, inciso V, ambos da CEPE, pois cria obrigações para o Executivo, sem indicar os recursos orçamentários para atendimento dos deveres nele contidos, sendo lógico que sua implementação demandará a utilização de recursos humanos, operacionais e financeiros.

Art. 19 (...)

§ 3º Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais, que somente poderão ser aprovadas, caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço de dívida, transferências tributárias constitucionais para os Municípios, relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei;

Art. 128. São vedados:

(...)

V - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

A Procuradoria de Justiça, em parecer jurídico sobre casos envolvendo vício de iniciativa, deixa bem nítido o entendimento de que a direção superior de órgãos e secretarias cabe ao Prefeito.

Handwritten signature or initials in blue ink.

“A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais. Questões relacionadas à organização interna da rede de ensino municipal são exclusivas da Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo, porque cria deveres ao poder público municipal. Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Nas se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, determinando a divulgação do cardápio da merenda escolar oferecida aos alunos da rede municipal de ensino, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144). (...)

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-lo por decreto nos termos do art. 47, XIX, da Constituição Estadual. Assim, a Lei, ao estabelecer atribuições ao Poder Executivo, de um lado, viola o art. 47, II e XIV, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo” (cf. fls. 56 e 58).

Portanto, o projeto de lei adentra na seara do administrador público, situação que lhe é vedada, visto que ofende diretamente os artigos 19, §1º, inciso VI e § 3º, II, art. 37, inciso II e o 128, inciso II, todos da Constituição do Estado de Pernambuco.



3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.319/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 18 de abril de 2017.

Anderson Victor F. de Melo

Anderson Victor F. de Melo

Mat. 740-1

Analista Legislativo | Direito