

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 162-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 3869/2023

DATA ENTRADA: 03 de Outubro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.707 de 2023

Ementa: Estabelece legislação municipal de resíduos da construção civil, revoga as Leis Municipais nºs 5.244/2012, 6.633/2020 e 6.794/2021 e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, Comissão de Meio Ambiente, sobre o projeto que estabelece legislação municipal de resíduos da construção civil, revoga as Leis Municipais nºs 5.244/2012, 6.633/2020 e 6.794/2021 e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.707, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por 28 (vinte e oito) artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Excelentíssimos Senhor Presidente, Senhores Vereadores, Senhoras Vereadoras. Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, o incluso Projeto de Lei que “Estabelece legislação municipal de resíduos da construção civil, revoga as Leis Municipais nºs 5.244/2012, 6.633/2020 e 6.794/2021 e dá outras providências.” Considerando a necessidade de deliberar sobre a disposição e destinação final de resíduos, em atenção aos impactos ambientais que tal atividade ocasiona no Município, tendo em vista a existência de descarte irregular dos resíduos, por exemplo, da construção civil, bem como com a intenção de mitigar e reduzir o impacto ambiental desta atividade com a realização do licenciamento de empresas que realizam o recolhimento, transporte e disposição final dos referidos resíduos, surgiu*

o interesse e a necessidade de revogar a legislação antiga e atualizar a legislação pertinente acerca do tema. De fato, a cidade de Caruaru encontra-se como um verdadeiro canteiro de obras, com diversos empreendimentos imobiliários em curso. O objetivo do Projeto de Lei, ora em tela, é oportunizar a descentralização do serviço e cumprimento legal, evitando danos ambientais causados pela destinação irregular dos materiais oriundos da construção civil, em observação à Resolução CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002, razão que encontra guarida na fundamental importância de se instituir ferramentas de controle para os descartes dos resíduos provenientes destas atividades. Conforme se infere da leitura do Projeto, a formalização das empresas responsáveis através de licenciamento regulado pela municipalidade permitirá que as empresas licenciadas prestem contas com a gestão municipal responsável, por meio de manifesto e tickets de entrada no espaço de destinação final adequado, tudo isso em vistas a reduzir o transbordo irregular, tão prejudicial para o meio ambiente, reduzindo, ainda, a concretização de diversos crimes ambientais. Frise-se que a regulamentação da presente Lei pautar-se-á pela plena observância do Princípio da Igualdade de Oportunidades, evitando privilegiar quaisquer empresas em detrimento de outras. Em vista dos argumentos apresentados, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do Projeto de Lei ordinária acostada. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se



de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – regulamentação do serviço de coleta de resíduos sólidos – não repercute na seara de competência da União e nem na competência dos Estados, sendo matéria afeita ao referido ente.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços de seus membros** a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e **concessão de direito de uso e de serviços públicos;**

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

5.1 - Histórico Geral

O Projeto de Lei foi proposto pelo Poder Executivo e tem o objetivo de estabelecer uma nova legislação municipal incidente sobre os resíduos da construção civil, revoga as Leis Municipais nºs 5.244/2012, 6.633/2020 e 6.794/2021 e dá outras providências, como é possível afirmar a partir da visualização do seguinte artigo abaixo exposto:

<p>Art. 1º Os serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos oriundos da construção civil não abrangidos pela coleta regular, poderão ser realizados por empresas especializadas, desde que devidamente licenciadas.</p> <p>§ 1º Para efeitos desta lei considera-se:</p> <p>I - Resíduos da Construção Civil: resíduos provenientes de construções, reformas, reparos, demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação/escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras, compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica e entre outros materiais comumente chamados de entulhos de obras, caliça ou metralha;</p> <p>II - Geradores: são pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem os resíduos de que trata esta lei;</p> <p>III - Transportadores: são pessoas físicas ou jurídicas encarregadas da coleta e do transporte dos resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de destinação;</p> <p>IV - Grande gerador: é aquele que gera volume de resíduos superiores a 1,0 m³/dia (um metro cúbico por dia), em cada uma das fases do empreendimento. Ofício 9.715/2023</p>	Anexo:
---	--------

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

PROJETO_DE_LEI_PAPA_METRALHA_RESIDUOS_SOLIDOSdocx_1_.pdf
(4/16) 3/17

§ 2º Os resíduos gerados na atividade de construção civil deverão ser classificados para efeito desta lei, em obediência ao que determinam as resoluções do CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Art. 2º O licenciamento das empresas que realizam os serviços de coleta, transporte, disposição e destinação final de resíduos oriundos da construção civil, não abrangidos pela coleta regular, deverá ser realizado junto ao Órgão Municipal competente.

Em termos gerais, a atualização proposta tem a finalidade de permitir que o serviço de coleta, transporte e descarte possa ser feito por empresas especializadas e credenciadas, bem como estabelece regras mais atuais quanto as caçambas de coletas, veículos de transporte e locais de descarte.

A finalidade, por si, é melhorar o serviço de coleta de resíduos sólidos da construção civil, atualizando a legislação municipal e munindo o Poder Público de melhores instrumentos de controle de tais empresas, permitindo, a exemplo, o acompanhamento, via GPS, tanto das caçambas coletoras, quanto dos veículos empregados para o referido transporte nos locais específicos.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu grande importância ao meio ambiente, reconhecendo sua relevância para a saúde e a preservação da vida. O tema é abordado desde o capítulo VI do Título VIII, estendendo-se por vários outros dispositivos ao longo do texto constitucional.

O Prof. *José Afonso da Silva* destaca que a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar explicitamente da questão ambiental, sendo considerada eminentemente ambientalista. Ela aborda o meio ambiente de forma abrangente, incluindo elementos naturais, artificiais e culturais que contribuem para o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

A Lei Federal 6.938/81, conhecida como **Política Nacional do Meio Ambiente**, marcou um ponto de partida significativo no Brasil ao estabelecer o meio ambiente como um direito autônomo e próprio.



Antes dessa lei, a proteção do meio ambiente ocorria de maneira indireta, sendo considerada apenas em contextos relacionados a outros direitos, como propriedade e regras urbanas.

A legislação criou a Política Nacional do Meio Ambiente, que não se limita a um conjunto de regras, mas também estabelece princípios, diretrizes e instrumentos gerais para a proteção ambiental. Além disso, a **Lei nº 12.305/2010** instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando **a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos**, incluindo os perigosos, bem como as responsabilidades dos geradores e do poder público.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Município como ente federativo autônomo, com capacidade de auto-organização e autogoverno. Essa autonomia conferiu aos Municípios competência para legislar, com o critério principal sendo o interesse local.

Dessa forma, os Municípios têm a responsabilidade de desenvolver ações que promovam o desenvolvimento das cidades, a geração de empregos e renda, mantendo um ambiente ecologicamente equilibrado. Para cumprir essas exigências, os Municípios devem seguir as diretrizes estabelecidas na **Lei 12.305/2010** (Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos) e na **Resolução CONAMA nº 307/2002**, que trata da gestão dos resíduos da construção civil.

Essa resolução estabeleceu um prazo de 12 meses para que os Municípios e o Distrito Federal elaborem seus Planos Integrados de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, abrangendo também os pequenos geradores de entulho.

Ela define as responsabilidades do Poder Público e dos agentes privados em relação aos resíduos da construção civil, estabelecendo que o gerador é o responsável por eles. Além disso, classifica os diferentes tipos de resíduos de construção civil, determinando tratamentos específicos para cada um.



Ato contínuo, os Municípios têm o papel de contribuir para a minimização dos impactos ambientais, proibindo a disposição inadequada desses resíduos em aterros de resíduos domiciliares e em áreas não licenciadas para esse fim.

5.2 - Competência e Iniciativa

Em termos de legislação, destaca-se que matéria ambiental é de competência concorrente, **MAS** como existem disposições expressas sobre órgãos e estruturas do Executivo, fica claro que a proposição exige a **iniciativa exclusiva do Prefeito**, conforme está disposto no Art. 36 da LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

(...)

IV – *tratem de criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;*

Dessa forma, e por tudo que foi-se demonstrado acima e prezando pelo estrito cumprimento da separação entre os poderes e princípios, como os da legalidade e eficiência, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Casa.

6. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO

Como não há assunção de novas despesas ou criação de gastos, desnecessária a apresentação de impacto e sua estimativa.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa sugere emenda redacional ao Art. 27 a fim de retirar a expressão “*bem como, as demais disposições em sentido contrário.*”

8. LEGISLAÇÃO REVOGADA

LEI Nº 5.244, DE 27 DE JULHO DE 2012.

Dispõe sobre a execução dos serviços de coleta, transporte, disposição e destinação final de resíduos oriundos da construção civil não abrangidos pela coleta regular, estabelecendo penalidades e dá outras providências.

Alterado pelas Leis Municipais nº 6.633, de 30 de Dezembro de 2020 e pela Lei 6.794, de 30 de Dezembro de 2021.

9. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/reprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. **Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).



É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade, com emenda redacional**, do presente Projeto de Lei, visto que a matéria em comento é ambiental, atende aos ditames nacionais sobre os resíduos sólidos e respeita a competente iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 08 de Novembro de 2023.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP.
DIREITO PÚBLICO|
MAT.740-1

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

BRENO GUSTAVO DA SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL