PARECER AJL/CMT Nº 201/2021. Teresina (PI), 09 de novembro de 2021.

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária n° 230/2021*
Autor (a): *Ver. Alan Brandão*
Ementa: *"Dispõe tornar-se obrigatório a identificação através de faixas com luminosidade fluorescente nas caçambas de entulho que estão expostas em vias públicas, bem como, em logradouros públicos na cidade de Teresina e da outras providencias".*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do Vereador *Alan Brandão*, o presente projeto de lei apresenta a seguinte ementada: "*Dispõe tornar-se obrigatório a identificação através de faixas com luminosidade fluorescente nas caçambas de entulho que estão expostas em vias públicas, bem como, em logradouros públicos na cidade de Teresina e da outras providencias*".

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

> ***Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara***

Identificador: 310036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.*** *(grifo nosso)*
>
> *(...)*
>
> ***§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões.*** *(Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)*
>
> ***§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*** *(grifo nosso)*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, ***a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante,*** podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica ***não substitui a manifestação das Comissões especializadas*** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Identificador: 3100360036003600300030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso VI, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
>
> *(...)*
>
> *VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** **e controle da poluição**;*

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***
> ***II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;** (grifo nosso)*

Identificador: 3100360036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Trata-se, assim, de assunto dotado de interesse local apto a ensejar a competência do Município, conforme se infere do disposto no art. 12, incisos I e XXV, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM:

> ***Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:***
>
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;*** *(grifo nosso)*
>
> *(...)*
>
> ***XXV - prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;*** *(grifo nosso)*

Na mesma linha, importa comentar a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no seguinte julgado (grifos acrescidos):

> *Interpretação da Lei municipal paulista 14.223/2006.* ***Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. (...) O acórdão recorrido assentou que a Lei municipal 14.223/2006 – denominada Lei Cidade Limpa – trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade.*** *[AI 799.690 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 10-12-2013, 1ª T, DJE de 3-2-2014.]*

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

> ***Art. 50.*** *A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

> ***Art. 105.*** *A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.*

Identificador: 3100360036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.spl.online.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1°, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *§ 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
>
> *I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
>
> *II - disponham sobre:*
>
> *a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
>
> *b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
>
> *c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
>
> *d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
>
> *e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
>
> *f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos

Identificador: 310036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo. Nesse sentido, confira os seguintes precedentes (grifos acrescidos):

> *Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo.* ***A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.*** *5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da*

Identificador: 310036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> *Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)*

> *(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente,* ***a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo****. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).*

Corroborando o explanado acima, destaque-se ementa de julgado proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, no qual foi declarada a constitucionalidade de Lei do Município de Rio Grande que dispunha sobre a sinalização em caçambas coletoras de entulhos pertencentes a empresas do âmbito privado, *in verbis*:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL N.º 6.113/2005. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. SINALIZAÇÃO EM CAÇAMBAS COLETORAS DE ENTULHOS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. NÃO-OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 13, I E VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DO ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.***
>
> ***Não padece de vício formal por iniciativa a Lei Municipal n.º 6.113/05, do Município do Rio Grande, que dispõe sobre a sinalização por meio de pintura retroreflexiva das caçambas coletoras de entulhos, porquanto, a competência promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, art. 13, incisos I e VII, da Constituição Estadual, não é privativa do Chefe do Poder Executivo, como também se infere do art. 30, inciso I da Constituição Federal, ao referir a competência do Município para legislar sobre interesse local. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE****. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70012256608, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 21/11/2005) (grifei)*

Identificador: 3100360036003600300030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Noutro viés, não obstante as considerações feitas acima, impende assinalar, analisando o conteúdo do projeto em tela, que as normas propostas pelo ilustre Vereador são equivalentes às normas constantes no Código Municipal de Posturas, Lei Complementar nº 3.610/2007, em pleno vigor no âmbito do município de Teresina.

Com efeito, o Código de Posturas do Município, que é lei complementar, repise-se, é o responsável pela regulamentação da matéria proposta no Projeto de Lei em comento, nos termos do seu artigo 1º e 2º, que assim dispõem:

> *Art. 1º* ***Este Código contém medidas de polícia administrativa de competência do município em matéria de higiene e ordem pública,*** *costumes legais, bem como de funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, estatuindo as necessárias relações entre o poder público local e os munícipes, visando disciplinar o exercício dos direitos individuais para o bem-estar geral. (grifei)*
>
> *Art. 2°* ***Os serviços regulares de limpeza urbana, coleta, transporte e disposição do lixo, capina e varrição, lavagem e higienização das vias e demais logradouros públicos devem ser executados diretamente pela Prefeitura Municipal ou por prestadores de serviços, mediante concessão e sob supervisão e coordenação da administração municipal.*** *(grifei)*

A respeito da matéria veiculada no projeto em testilha, impende registrar que diversas normas regulamentadoras da utilização de caçambas estacionárias encontram-se positivadas na Seção VI, do Capítulo III do já citado Código de Posturas, sendo que a observância de tais normas são determinantes para a concessão ou não de permissão para operacionalização da atividade. Por oportuno, confira a definição trazida pela lei:

> *SEÇÃO VI*
> *DAS CAÇAMBAS ESTACIONÁRIAS*
>
> *Art. 107. A colocação, permanência, utilização e transporte de caçambas estacionárias em vias e logradouros públicos dependem de prévio licenciamento e são fiscalizados pelo Executivo Municipal, nos termos desta Lei.*
>
> *Art. 108. Para efeitos desta lei, são adotadas as seguintes definições:*

Identificador: 3100360036003600300030003A005400520041003A Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

I - caçamba estacionária - mobiliário destinado à coleta de terra e entulho proveniente de obra, construção, reforma ou demolição de qualquer natureza;

II - resíduos da construção civil - conhecidos comumente como entulho, são aqueles provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil e os resultantes da preparação e escavação de terrenos, como tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solo, rocha, madeira, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações e fiação elétrica;

III - resíduos volumosos - resíduos originários dos domicílios, constituídos basicamente por material volumoso não coletado pelos equipamentos compactadores, como móveis e equipamentos domésticos inutilizados, grandes embalagens e peças de madeira, resíduos vegetais e outros;

IV - transportadores - pessoas jurídicas encarregadas da coleta e do transporte dos resíduos entre as fontes geradoras e as áreas de deposição;

V - obra: realização de ações sobre terreno que implique alteração do seu estado físico original, agregando-se ou não a ele uma edificação; e

VI - Responsável técnico - o técnico registrado junto ao órgão federal fiscalizador do exercício profissional e ao órgão municipal competente, atuando, individual ou solidariamente, como autor do projeto ou outro responsável técnico pela obra.

Art. 109. As caçambas estacionárias e os veículos destinados ao transporte devem ser licenciados anualmente.

Parágrafo único. A unidade licenciada deve ser o conjunto de um caminhão e quinze caçambas estacionárias.

Art. 110. Para a obtenção da licença, deve ser apresentado, junto ao ato de solicitação:

I - alvará de funcionamento da empresa;

II - licença ambiental da empresa;

III - licença ambiental prévia para uso da área de despejo dos resíduos coletados;

IV - certidão negativa de débitos junto a Fazenda Pública Municipal;

V - certidão negativa de débitos junto a Receita Federal;

VI - certidão negativa de débitos junto a Fazenda Estadual;

Identificador: 3100360036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

VII - indicação da área de guarda das caçambas, a ser vistoriada pela SDU competente.

§ 1º Para a obtenção da licença podem ser requeridos também outros documentos que o órgão municipal competente julgar necessários, considerando-se o impacto urbano e ambiental da realização do serviço e o resguardo do interesse público.

§ 2º A taxa anual de licenciamento da unidade mencionada no parágrafo único do artigo anterior é de R$ 180,00 (cento e oitenta reais).

§ 3º Pode ser feito licenciamento separado para cada caçamba, com taxa anual de R$ 10,00 (dez reais).

§ 4º Sempre que necessário, fica o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, autorizado a alterar os valores das taxas, ou vinculá-las a indexador oficial do Município ou indexador oficial equivalente.

Art. 111. A concessão de licença para colocação, permanência, utilização e transporte de caçambas estacionárias deve ser concedida a todas as empresas que solicitarem o licenciamento junto ao Executivo Municipal, desde que obedecidas as exigências desta Lei Complementar e demais normas regulamentadoras do serviço.

Em complemento, merece registro que a LOM disciplinou, em seu artigo 49, as matérias que seriam tratadas mediante lei complementar. Confira:

Art. 49. São leis complementares, dentre outras:

I - Código Tributário Municipal;

II - Código de Obras e Edificações;

III - Código de Zoneamento, Uso e Parcelamento do Solo;

IV - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;

V - Código de Posturas;

VI - Lei de Organização dos Servidores Públicos do Município;

VII - Lei de Organização Administrativa.

Parágrafo único. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Identificador: 3100360036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Dito isso, importa explicar que se a LOM disciplina que determinada matéria deverá ser regulamentada por lei complementar, ela só pode ser alterada ou mesmo revogada por outra lei da mesma espécie.

Diante do exposto, conclui-se que a proposição legislativa em análise está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT

Identificador: 310036003600360030003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.