



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 149/2018

Teresina (PI), 24 de outubro de 2018.

**Assunto:** Projeto de Lei n° 180/2018

**Autor:** Ver. Edilberto Borges

**Ementa:** “Dispõe sobre obrigatoriedade de conter nos materiais de publicidade impressos e distribuídos nas ruas de Teresina, recomendação do descarte dos mesmos no lixo, em defesa do meio ambiente”

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador Edilberto Borges apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre obrigatoriedade de conter nos materiais de publicidade impressos e distribuídos nas ruas de Teresina, recomendação do descarte dos mesmos no lixo, em defesa do meio ambiente”.

Em suma, o nobre vereador explicitou, consoante justificativa por ele apresentada, que a proposta legislativa em epígrafe possui a finalidade de alertar a população sobre a necessidade de preservar o meio ambiente obrigando constar nos materiais de publicidade impressos recomendação sobre o descarte do material no lixo.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

## 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**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

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:**

Embora seja memorável a preocupação do insigne Vereador em alertar e conscientizar a população a respeito da preservação do meio ambiente, instituindo a obrigatoriedade de constar nos materiais de publicidade impressos recomendação sobre o descarte do material no lixo; o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a respeito da competência para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, estabelece, em seu art. 24, inciso VI, o seguinte:

*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 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

*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)*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*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)*

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.* (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município em matéria ambiental, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição está em consonância com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Primeiramente, encarando o projeto sob o enfoque material, deve-se analisar se a disposição legal é razoável e proporcional, tendente à concretização da proteção ambiental.

Nesse diapasão, vale anotar os ensinamentos de Alexandre de Moraes<sup>1</sup> acerca princípio da razoabilidade: “(...) aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes”.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, discorre Luciano Dutra<sup>2</sup> o seguinte:

*Para que se possa ter um entendimento mais completo sobre o princípio da proporcionalidade é necessária a identificação dos chamados subprincípios ou princípios parciais do princípio da proporcionalidade. A doutrina subdividiu o princípio da proporcionalidade em três outros princípios, quais*

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Ed. ATLAS, 2002.

<sup>2</sup> DUTRA, Luciano. Direito constitucional. 3. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*sejam: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.*

*O subprincípio da adequação traduz a ideia de que qualquer medida restritiva deve ser idônea à consecução da finalidade pretendida. Isto é, deve haver a existência de relação adequada entre o fim buscado e o meio utilizado.*

*Com relação ao subprincípio da necessidade, a medida restritiva deve ser realmente indispensável e que não possa ser substituída por outra de igual eficácia e menos gravosa. Assim, se há várias formas de se obter o resultado almejado, impõe-se que se opte pela medida que irá afetar com menor intensidade os direitos envolvidos na questão.*

*Por fim, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito caracteriza-se pela ideia de que os meios eleitos devem manter-se razoáveis com o resultado perseguido, ou seja, o ônus imposto pela norma deve ser inferior ao benefício por ela engendrado. Trata-se da verificação da relação custo-benefício da medida, da ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos.*

A fim de ilustrar a aplicação desses princípios pelas cortes nacionais, impõe colacionar trecho de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, referente à Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIMC-QO 2551/MG), tendo como Relator o Ministro Celso Antonio de Mello, julgada em 02/04/2003, consignando o seguinte (grifos acrescidos):

*[...] a taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. **TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.** - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (ADI-MC-QO 2551 / MG – MINAS GERAIS QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE)*

No mesmo sentido, veja esse outro julgado do STF (ADI 855 PR, j. 06.03.2008):

*EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 10.248/93, do Estado do Paraná, que obriga os estabelecimentos que comercializem Gás Liquefeito de Petróleo - GLP a pesarem, à vista do consumidor, os botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto ante a eventual verificação de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente. 3. Inconstitucionalidade formal, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF/88, arts. 22, IV, 238). 4. Violação ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos. 5. Ação julgada procedente.*

Partindo dos conceitos e julgados delineados acima, voltando ao estudo da temática do projeto, impende registrar que, no âmbito municipal, vigora a Lei nº 4.474, de 20 de novembro de 2013, que instituiu o “Programa Lixo Zero” no município de Teresina, estabelecendo o seguinte (grifos acrescidos):

LEI Nº 4.474, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2013.

*Institui o “Programa Lixo Zero”, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências. (\*)*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Faço saber que a Câmara Municipal de Teresina aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Art. 1º Fica instituído o "Programa Lixo Zero" no âmbito do Município de Teresina.*

***Parágrafo único. O Programa de que trata o caput deste artigo tem por finalidade evitar o acúmulo de lixo nos logradouros públicos, bem como, impor penalidade para os cidadãos que descumprirem as normas contidas nesta Lei.***

*Art. 2º Todo cidadão têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a preservá-lo para as presentes e futuras gerações, incluindo nesses casos a limpeza dos bens e logradouros públicos.*

*Parágrafo único. Considera-se cidadão, para os fins desta Lei, todo e qualquer brasileiro, nos termos estabelecidos no art.12, da Constituição Federal.*

*Art. 3º Para fins de garantir o cumprimento da presente Lei, será estruturada a cidade de Teresina, a começar pelo centro da cidade, multando o cidadão que jogar qualquer tipo de lixo fora das lixeiras e outros equipamentos destinados para este fim nos logradouros públicos do Município do Teresina.*

*Art. 4º As penalidades previstas nesta Lei serão impostas através da lavratura de auto de infração em desfavor do infrator, o qual conterà às seguintes informações:*

*I - local, data e hora da lavratura;*

*II - qualificação do autuado;*

*III - a descrição do fato constitutivo da infração;*

*IV - o dispositivo legal infringido;*

*V - a identificação do agente autuante, contendo sua assinatura, cargo ou função e o número da matrícula;*

*VI - a assinatura do autuado.*

*Art. 5º O agente responsável pela autuação poderá solicitar, sempre que necessário, auxílio de força policial quando o infrator dificultar o cumprimento do art. 2º, II e VI, desta Lei.*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**Art. 6º Os infratores desta Lei, serão penalizados com multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por cada infração cometida, sendo dobrado o valor nos casos de reincidência.**

*Parágrafo único. Os recursos financeiros, provenientes da arrecadação com as multas aplicadas, serão destinados em favor da educação e demais áreas de interesse social, bem como outras destinações estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal.*

**Art. 7º O Poder Executivo Municipal adotará todas as medidas necessárias para regulamentar a presente Lei, designando os órgãos e agentes responsáveis pela fiscalização e sua execução.**

**Art. 8º Para fins de educar preventivamente os cidadãos, fica facultado ao Município de Teresina realizar campanhas publicitárias para divulgar o conteúdo desta Lei.**

**Art. 9º Esta Lei entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias após a sua publicação.**

**Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário.**

Da exposição acima, vê-se que a lei estabelece punição ao cidadão que jogar lixo nas ruas, impondo penalidade de multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por cada infração cometida, sendo dobrado o valor nos casos de reincidência.

Por outro lado, no caso em apreço, o projeto de lei pretende não só obrigar a veiculação de recomendação sobre o descarte do lixo nos material impressos distribuídos nas ruas, como também impor penalidade de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) aos responsáveis pela confecção do panfleto, no caso de não atendimento ao disposto na lei.

Analisando os pontos acima destacados, resta evidente que a proposição em tela não observa os princípios da adequação, da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Com o intuito de reduzir o lixo jogado nas ruas, o projeto cria imposição que não se mostra adequada ao fim almejado pelo legislador, podendo, inclusive, gerar reflexos negativos: o de incentivar a produção e disseminação de material impresso nas ruas, contribuindo, assim, para a produção de mais lixo.

Por outro lado, no caso em apreço, o projeto de lei pretende não só obrigar a veiculação de recomendação sobre o descarte de lixo nos material impressos distribuídos nas

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Ademais, a medida não parece ser suficiente para desestimular o comportamento visado, vez que recomendar o descarte de papel no lixo não será de nenhum efeito prático.

Outrossim, é extremamente desproporcional a penalidade prevista no projeto para quem confeccionar panfleto sem a recomendação sobre o descarte do material no lixo, em comparação a multa imposta ao cidadão que jogar lixo nas ruas.

Diante das razões expendidas, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu proponente.

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta sua normal tramitação.

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

*Flavielle Carvalho Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**

*Flavielle Carvalho Coelho*  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2