



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO  
FINAL

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 232/2018

**Autoria:** Ver. Teresa Britto, Teresinha Medeiros, Inácio Carvalho e Caio Bucar

**Ementa:** "Adiciona inciso e alínea ao artigo 1º da Lei nº 2.602, de 2 de dezembro de 1997, que 'Dispõe sobre a instalação de destruidor de agulhas e seringas nos órgãos de saúde do município de Teresina e dá outras providências'".

**Conclusão:** Parecer contrário

**Relator:** Vereador Levino de Jesus

**I – RELATÓRIO**

Os vereadores acima identificados apresentaram projeto de lei ordinária que possui a seguinte ementa: "Adiciona inciso e alínea ao artigo 1º da Lei nº 2.602, de 2 de dezembro de 1997, que 'Dispõe sobre a instalação de destruidor de agulhas e seringas nos órgãos de saúde do município de Teresina e dá outras providências'".

Em justificativa escrita, os autores explanaram que a proposição visa proteger a sociedade dos riscos do descarte inadequado de materiais médicos quando misturados ao lixo comum, devido ao perigo de contaminação. Diante desse quadro, defende a necessidade de criação de locais seguros para o descarte desses materiais.

Sendo assim, considera que as unidades de saúde, obrigadas a gerir de forma adequada à legislação os resíduos de serviços de saúde, deveriam disponibilizar local acessível ao público em geral para o descarte desses materiais.

É, em síntese, o relatório.

**II – ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

O projeto de lei em análise pretende alterar o art. 1º da Lei nº 2.602, de 02 de dezembro de 1.997, para obrigar os órgãos de saúde ali discriminados a disponibilizar local, acessível ao público externo, para descarte de agulhas, seringas, curativos e outros materiais de uso médico, inclusive remédios com prazos de validade vencidos.

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)*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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, e art. 243, todos 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)*

*Art. 243. O Município promoverá a limpeza das vias e logradouros públicos, a renovação e destinação do lixo domiciliar, industrial e hospitalar, além de outros resíduos de qualquer natureza.*

Aliada a essas premissas, analisando-se a hipótese dos autos, impende assinalar que o projeto de lei em comento está em consonância com a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme dispositivos a seguir, extraídos da lei supramencionada:

*Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.*

*§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.*

*(...)*

*Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:*

*(...)*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

**IX - geradores de resíduos sólidos:** *peças físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo;*

**X - gerenciamento de resíduos sólidos:** *conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;*

**XII - logística reversa:** *instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;*

**XVI - resíduos sólidos:** *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 técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;*

**XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos:** *conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;*

**Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.**

Especificamente sobre a questão dos resíduos sólidos dos serviços de saúde – RSS – a diretoria colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) editou a RDC nº 222, de 28 de março de 2018 (Publicada no DOU nº 61, de 29 de março de 2018), que “Regulamenta as Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde e dá outras providências”. Confira:



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*Art. 2º Esta Resolução se aplica aos geradores de resíduos de serviços de saúde RSS cujas atividades envolvam qualquer etapa do gerenciamento dos RSS, sejam eles públicos e privados, filantrópicos, civis ou militares, incluindo aqueles que exercem ações de ensino e pesquisa.*

*§ 1º Para efeito desta resolução, definem-se como geradores de RSS todos os serviços cujas atividades estejam relacionadas com a atenção à saúde humana ou animal, inclusive os serviços de assistência domiciliar; laboratórios analíticos de produtos para saúde; necrotérios, funerárias e serviços onde se realizem atividades de embalsamamento (tanatopraxia e somatoconservação); serviços de medicina legal; drogarias e farmácias, inclusive as de manipulação; estabelecimentos de ensino e pesquisa na área de saúde; centros de controle de zoonoses; distribuidores de produtos farmacêuticos, importadores, distribuidores de materiais e controles para diagnóstico in vitro; unidades móveis de atendimento à saúde; serviços de acupuntura; serviços de piercing e tatuagem, salões de beleza e estética, dentre outros afins.*

*Art. 4º O gerenciamento dos RSS deve abranger todas as etapas de planejamento dos recursos físicos, dos recursos materiais e da capacitação dos recursos humanos envolvidos.*

*Art. 5º Todo serviço gerador deve dispor de um Plano de Gerenciamento de RSS (PGRSS), observando as regulamentações federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal.*

Demais disso, impende sublinhar que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) confere ao Município a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (artigo 2º, inciso VI, alínea 'g'); situação, aliás, que pode ser vislumbrada no caso em tela.

Noutro giro, quanto à iniciativa de legislar sobre o tema, tal assunto não se insere nos temas entre os quais cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dar início ao processo legislativo, podendo dispor sobre a matéria qualquer parlamentar, nos termos do art. 50 da LOM, *in verbis*:

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

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



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, 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.*

*§ 1º 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 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.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 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*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*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).*

É de se ver que a proposição legislativa intenta evitar a poluição do meio ambiente local por poluentes químicos nocivos ao dispor sobre o descarte adequado de agulhas, seringas e medicamentos inservíveis, porquanto dispensados junto ao lixo comum, esses materiais contaminam a população, o solo municipal e os recursos hídricos locais.

Anotados os comentários acima, cumpre destacar, noutra viés, que a proposição em comento não constitui em intervenção na iniciativa privada não autorizada pelo ordenamento jurídico.

Sobre o tema, assim prevê a Constituição da República:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

Contudo, verifica-se que há um excesso na atividade legislativa no presente caso, uma vez que pretende-se alterar lei municipal sem, contudo, inserir modificação substancial, em afronta ao princípio da proporcionalidade.

Sobre o tema, cabe discorrer que o princípio da proporcionalidade. A proporcionalidade em sentido estrito determina que as vantagens trazidas para a promoção do fim devem guardar correspondência com as desvantagens ensejadas pela adoção do meio.

Sobre esses princípios, é imperioso trazer à baila o entendimento doutrinário sobre o assunto:

*Vale lembrar, que o princípio da razoabilidade, na lição de Alexandre de Moraes, "pode ser definido como 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. [...] O princípio da razoabilidade não deve ser confundido com um dos critérios utilizados para sua aplicação, qual seja, a proporcionalidade. Portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A proporcionalidade, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessário exigível" (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 368-369).*

Merecem registro também as considerações do constitucionalista Gilmar Mendes sobre o tema, *in verbis*:

*O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.*

Não é demasiado destacar ainda as ideias do Ministro Relator Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2551-1/MG:

*O Estado não pode legislar 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.*

Assim, no projeto em comento observa-se que o fim almejado é promover o descarte adequado de resíduos hospitalares, todavia os meios previstos, qual seja, local acessível ao público mostra-se inútil e excessivo, haja vista que já é realizado o recolhimento desses resíduos por agentes específicos.

Dessa forma, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

Por essas razões, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 19 de março de 2019.

**Ver. EDSON MELO**

**Presidente**

**Ver. GRAÇA AMORIM**

**Vice Presidente**

**Ver. DEOLINDO MOURA**

**Membro**

**Ver. ALUÍSIO SAMPAIO**

**Membro**

**Voto favorável vencido do Relator, nos termos do art. 61, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.**

**Ver. LEVINO DE JESUS**

**Relator**