



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 61/2020**

Teresina (PI), 16 de março de 2020.

***Assunto:*** Projeto de Lei nº 70/2020

***Autoria:*** Ver. Dr Lázaro

***Ementa:*** "Dispõe sobre a coleta de resíduos recicláveis durante e após a realização de grandes produções de eventos festivos e esportivos públicos ou privados realizados em áreas públicas em Teresina".

## **I – RELATÓRIO:**

O ilustre Vereador Dr Lázaro apresentou projeto de lei ordinária que possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a coleta de resíduos recicláveis durante e após a realização de grandes produções de eventos festivos e esportivos públicos ou privados realizados em áreas públicas em Teresina”.

Em justificativa escrita, o nobre edil explicou que a proposição tem como finalidade a sustentabilidade, ressaltando que é indiscutível o volume de produção de lixo orgânico e inorgânico em eventos festivos e esportivos de grande porte.

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:**



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



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

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

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

Contudo, quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

**IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

O projeto de lei em análise determina que a concessão de licença para a realização de eventos de grande porte dependerá da aprovação de um plano simplificado de gerenciamento de resíduos sólidos.

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)*

Trata-se, assim, de assunto dotado de interesse local apto a ensejar a competência do Município, conforme se infere do disposto nos artigos seguintes da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM:

*Art. 7º São objetivos fundamentais do Município:*

*(...)*

*VI - a preservação das condições ambientais adequadas à qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*



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

*(...)*

*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. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:*

*(...)*

*XII - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

*Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*

*I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:*

*(...)*

*e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição;*

Por outro lado, o assunto, objeto da proposição, 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)*

Com efeito, no projeto em tela, não há criação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, tampouco fixação de remuneração; bem como não se verifica criação



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

ou extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico. Dessa forma, constata-se que não houve vício de iniciativa.

Logo, 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*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*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).*

Aliada a essas premissas, analisando-se a hipótese dos autos, impende registrar o posicionamento que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação de casos análogos (grifos acrescidos), *in verbis*:

**EMENTA**

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido. (DJE nº 245, divulgado em 25/10/2017)*

Não obstante a manifestação acima, adotada em outras decisões monocráticas já proferidas sobre a utilização de sacolas plásticas - RE 729.729, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 13/2/2016; o RE 901.944, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 19/9/2016; o RE 729.731, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 30/11/2015; e o RE 730.721, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2/10/2015 – o tema encontra-se sob a sistemática da repercussão geral (Tema 970), conforme se observa a seguir:

*REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 732.686  
SÃO PAULO*

*RELATOR : MIN. LUIZ FUX*

*RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*RECDO.(A/S) : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*ADV.(A/S) : JORGE LUIZ BATISTA KAIMOTI PINTO E OUTRO(A/S)*

*INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA*

*ADV.(A/S) : RONALDO SÉRGIO DUARTE INTDO.(A/S)  
: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA. LEI MUNICIPAL. OBRIGAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR SACOS E SACOLAS DE MATERIAL ECOLÓGICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.*

*Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.*

Embora ainda não se tenha o desfecho da questão acima discutida, mas considerando as manifestações já externadas pelos Ministros da Excelsa Corte no sentido de reconhecer a constitucionalidade de leis municipais sobre proteção ambiental, é de se esperar que essa orientação seja confirmada.





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

O projeto em análise também vai ao encontro da Lei nº 15.499/2011, que instituiu o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, cuja legalidade foi ratificada pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0002940-84.2013.8.26.0000. Confira-se a ementa da referida decisão:

*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 15.499, de 7/12/11, do Município de São Paulo e, por arrastamento, Decreto municipal n.º 52.857, de 20/12/11 - Alegação de que houve ofensa à separação de poderes, a pretexto de que a lei, de iniciativa parlamentar, invadiu a esfera da gestão administrativa reservada ao Poder Executivo - Inconstitucionalidade não delimitada - Diploma normativo que institui nova modalidade de licença, denominada Auto de Licença de Funcionamento Condicionado - Poder Legislativo que detém competência para criar normas gerais e abstratas referentes ao poder de polícia - Lei que resguardou a gestão administrativa ao Poder Executivo, que a exerceu através do Decreto n. 52.857, de 20/12/11 - Ausência de vulneração à repartição dos poderes - Ação improcedente" (julgada em 31.7.2013, relator Desembargador Grava Brazil).*

A referida decisão esclarece, ainda, que "não se vislumbra usurpação da competência atribuída ao Chefe do Executivo Municipal para, por meio de atos administrativos, atuar na matéria relacionada ao uso e ocupação do solo urbano, porquanto, repise-se, o Poder Legislativo cuidou de legislar, de forma geral e abstrata, a respeito do poder de polícia, criando a modalidade de licença de funcionamento condicionada, como uma espécie de licença transitória, até que se regularize a edificação em situação irregular, possibilitando, ao final, a concessão de licença definitiva para as hipóteses já existentes no Município de São Paulo"

Impende sublinhar ainda 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.

Ademais, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (incisos I ao V do art. 20 da Lei 12.305/2010) prevê que estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos: os geradores de resíduos de serviços de saúde; e os resíduos de mineração;



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e aqueles resíduos que não são equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; as empresas de construção civil; os responsáveis pelos terminais, bem como os resíduos dos serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, quando exigidos pelo SNVS ou Suassa.

Anotados os comentários acima, cumpre destacar, noutro viés, que a proposição legislativa fundamenta-se no poder de polícia, segundo o qual na defesa do interesse público se pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade.

O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

Na hipótese dos autos, vê-se que o tema de fundo está relacionado à proteção do meio ambiente, tratando-se de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade da vida, competindo a todos, Poder Público em toda sua complexidade e a coletividade, promover sua defesa e proteção a fim de permitir a sua adequada e regular fruição pelas gerações presentes e futuras, em efetiva consonância ao princípio da solidariedade intergeracional.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, dando concretude ao art. 225 da Constituição Federal.

**V – CONCLUSÃO:**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade que impeça o seu normal trâmite.

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

*Denise C. G. Maciel*  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT