

PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO Nº:

107/2019

REFERÊNCIA:

Projeto de Lei nº 12/2.019 – “Institui a proibição de recebimento de lixo, de resíduos sólidos e de rejeitos de qualquer natureza, provenientes de outros Municípios, em aterro sanitário do município de Bom Despacho – MG.”

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

1 – RELATÓRIO

De autoria do Vereador Anderson do Gás, a proposição objetiva instituir a proibição de recebimento de lixo, de resíduos sólidos e de rejeitos de qualquer natureza, provenientes de outros Municípios, em aterro sanitário do município de Bom Despacho – MG.

É o relatório.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Compete a Assessoria Jurídica, examinar a matéria nos seus aspectos jurídico, constitucional e legal, nos termos do art. 109¹, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

2.1 - Da Competência e Iniciativa

A presente proposição está sujeita à apreciação da Câmara Municipal, conforme expressa disposição do art. 111, inciso II, do Regimento Interno.²

¹ Art. 109 As comissões contarão com assessoramento específico, em especial, com os departamentos jurídico e Secretaria da Casa.

² Art. 111. São proposições do processo legislativo:

(...)

II - projeto de Lei;

A proibição do recebimento de lixo, de resíduos sólidos e de rejeitos de qualquer natureza, provenientes de outros municípios é matéria relacionada às posturas municipais, uso e ocupação do solo, que é o conjunto de normas destinadas a regular inúmeros aspectos da vida nas cidades, da utilização do espaço urbano pelo homem.



HELY LOPES MEIRELLES leciona que:

"As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano. Tais limitações atingem precípua mente a habitação; e é natural que isto ocorra, porque a casa é a semente da povoação. Quem constrói a casa está construindo a cidade. Mas a cidade não é do proprietário da casa; é de todos. E, sendo de todos, há de predominar, na sua ordenação, o interesse da coletividade sobre o particular" (Direito Municipal Brasileiro, 2017, p. 552/553).

Do rol de matérias elencadas no inciso III, do art. 66, da Constituição do Estado de Minas Gerais que, por força do princípio da simetria, se aplica ao processo legislativo municipal, não se extrai qualquer norma que atribua a competência privativa para apresentação do projeto de lei versando sobre uso e ocupação do solo ao Chefe do Poder Executivo, como é o caso deste projeto de lei.

Há propósito confira-se o referido rol:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- 
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
 - d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
 - e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
 - f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
 - g) os planos plurianuais;
 - h) as diretrizes orçamentárias;
 - i) os orçamentos anuais

Nesse sentido, em matéria semelhante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já decidiu:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DE ECOPONTO PARA DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE DESPESA PARA O ERÁRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE. PRETENSÃO REJEITADA.

1. A Constituição da República estabelece que compete aos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
 2. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por seu turno, confere competência aos Municípios para
- 

legislarem sobre os assuntos de interesse local, notadamente sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

3. Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição da República, não sendo permitida interpretação ampliativa para abranger matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

4. Não incide em constitucionalidade a lei, resultante de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a implantação de ecoponto para descarte de resíduos sólidos em loteamentos, sem custo para o erário público, porque trata de matéria relativa a direito urbanístico, cuja competência legislativa não é privativa do chefe do Poder Executivo.

5. Assim, não houve vício de iniciativa e afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.

6. Pretensão inicial da ação direta de constitucionalidade rejeitada.

V.V.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano é privativa do chefe do Poder Executivo. (Des. Wagner Wilson Ferreira) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.083966-0/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/03/2017, publicação da súmula em 20/04/2017)

Oportuno transcrever parcialmente o voto do relator Desembargador Caetano Levi Lopes³:

³ TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.083966-0/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/03/2017, publicação da súmula em 20/04/2017.

(...)

As matérias enumeradas no art. 61, § 1º da Constituição Federal, cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República, são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.

A iniciativa de leis deve obediência aos parâmetros e limites constitucionais, sob pena de violação ao princípio constitucional da independência dos Poderes, previsto nos artigos 6º e 173 da Constituição mineira.

O art. 61 da Constituição da República inseriu na esfera de atribuições do Poder Executivo, quanto à exclusividade da iniciativa, várias matérias que devem ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-membros no âmbito das suas respectivas constituições. O art. 10 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por simetria, enumera, taxativamente, as matérias de competência do Estado.

O art. 66, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado de Minas Gerais:

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e



fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;



d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

Tais matérias se inserem, em razão do princípio da simetria, na esfera de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal.

O art. 30, I, da Constituição da República, dispõe que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Já o inciso VIII do referido artigo dispõe que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Os artigos 170 e 171 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, conferem competência aos municípios para legislarem sobre os assuntos de interesse local, notadamente sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano:

Art. 170. A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:



V - promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação;

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:

b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;

d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;

Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, tratando-se de matéria relativa ao art. 30, VIII, da Constituição da República, a competência do Poder Executivo pode ser compartilhada com o Poder Legislativo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE MATÉRIA TIDA COMO TEMA CONTEMPLADO NO ART. 30, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS.

2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal.

3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 218.110 - SP, Segunda Turma, Relator Min. Néri da Silveira, j. em 02.04.2002, in DJ 17.05.2002)

Recentemente, no julgamento do ARE nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, a Suprema Corte decidiu que não

usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos:



**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
REPERCUSSÃO GERAL.**

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878.911 RG - RJ, Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes, j. em 29.09.2016, Repercussão Geral - Mérito, in DJe de 11.10.2016)

(...)

Portanto, não estando a matéria inserida no âmbito da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, inexiste vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

3 - DO MÉRITO

O art. 225, da Constituição Federal, prevê que "todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".



Nos termos da proposição, o artigo 1º preceitua que "fica proibido o recebimento de lixo, de resíduos sólidos e de rejeitos de qualquer natureza, provenientes de outros municípios em aterros sanitários do município de Bom Despacho, existentes, ou quaisquer outros aterros que venham a ser criados".

O projeto contém dispositivo que "exetuam-se da proibição desta Lei, os materiais reutilizáveis, inclusive os oriundos da construção civil e recicláveis que forem destinados diretamente a cooperativas, associações ou empresas de reciclagem."

Pois bem, os municípios têm o direito de manifestarem-se contrários a empreendimento que provocará alguma forma de degradação aos sistemas naturais e, consequentemente, afetará a qualidade de vida da população local.

É sabido que alguns tipos de resíduos sólidos são altamente perigosos para o meio ambiente, podendo causar a contaminação do solo no local do despejo ou até mesmo de grandes áreas caso entrem em contato com algum riacho ou até mesmo algum lençol freático.

Acrescente-se os riscos à saúde, de contaminação do solo, da água, do ar, extinção das nascentes, contaminação de alimentos, desvalorização imobiliária do local, prejuízo da malha viária, aumento do trânsito de caminhões de grande porte, acidentes entre outros.

Por fim, não se visualiza, a princípio, inconstitucionalidade e ilegalidade na tramitação do projeto em análise, cabendo aos nobres vereadores a análise de mérito para aferir a oportunidade e conveniência de sua aprovação.

4 - CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. 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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 -

**Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello –
STF.) Sem grifo no original.**



ANTE O EXPOSTO, opina esta Assessoria Jurídica pela legalidade e constitucionalidade do presente Projeto de Lei, uma vez que preenchido os requisitos legais.

Esse é o parecer. Salvo melhor juízo.

Bom Despacho, 11 de novembro de 2019.

Rita Alessandra Quirino

OABMG 75879

Analista jurídica – Administrativa

APROVAÇÃO DO PARECER



Aaprovo os termos deste parecer e remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555



Aaprovo, os temos deste parecer, porém, adequando-o e complementando-o conforme arrazoado a seguir. Remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555