



Porto Alegre, 20 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.151/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 30, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a destinação de recipientes contendo sobras de tintas, vernizes e solventes, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual quando for cabível, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - complementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício de iniciativa concorrente pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Nesse sentido, constata-se que uma proposição com este objeto acabaria por promover indevida ingerência do Legislativo nos serviços do Executivo, na parte que toca à determinação para a coleta de resíduos sólidos, inclusive a chamada logística reversa que consiste no recebimento dos recipientes pelos fabricantes e empresas comerciantes), a instituição de locais de recebimento dos materiais que contenham sobras de tintas, solventes e vernizes, enfim, tudo que for objeto de descarte, disposição e destinação final ambientalmente adequadas no território do Município. Neste sentido, é pertinente verificar os seguintes dispositivos do texto do projeto de lei:

Art. 4º - O descumprimento do disposto nesta lei acarretará as sanções previstas no art. 54 da Lei Federal nº 9.605/98, **sendo a Prefeitura Municipal do Rio Grande responsável pela fiscalização.**

(...)

Art. 6º - **O Poder Executivo regulamentará a presente lei**, sendo que as despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. (grifamos)

Ou seja, todos esses atos e medidas podem ser considerados como serviços públicos e desse contexto essa característica fundamental nessa intenção legislativa, sendo sempre pertinente lembrar que Hely Lopes Meirelles⁵ legou-nos o seguinte ensinamento:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar palavras ou expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se inferir que, ao dispor sobre as medidas descritas na proposição, se trata de matérias afetas à competência do Poder Executivo para planejar e promover a execução de serviços públicos no Município.

Assim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo local, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, o exercício das prerrogativas por cada agente público se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos⁶.

Enfim, a partir de tais conclusões não deveriam subsistir dúvidas quanto à inviabilidade de uma proposição legislativa com este objeto, uma vez que os atos pretendidos significam dispor sobre como os agentes públicos deverão agir para executar os serviços na forma pretendida pelo projeto de lei de origem legislativa.

Ademais, por oportuno, a rigor, essa matéria deveria ser tratada no âmbito da lei que institui o plano municipal de resíduos sólidos. O ideal é que os materiais gerados estejam abrangidos pelos planos municipais de resíduos sólidos e sejam devidamente segregados na fonte de modo que cada tipologia seja beneficiada ou destinada de forma ambientalmente adequada. Por isso, o que se orienta ao Município neste momento é verificar se possui o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, obrigação que se impõe aos entes municipais por força da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Assim, a todos os entes federativos foram atribuídas funções no âmbito dessa matéria. Da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios também possuem a incumbência de elaborar seus planos de resíduos sólidos, sendo que, no caso das municipalidades, a existência desses planos é condição para acesso a recursos públicos federais em ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos dos arts. 18 e 55 da Lei Federal nº 12.305, de 2010:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal

⁶ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.** (grifou-se)



finalidade.

(...)

Art. 55. **O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.** (grifou-se)

Portanto, desde agosto de 2012, os planos de resíduos sólidos se tornaram obrigatórios para todos os Municípios. Uma vez aprovados por lei, os planos passam a reger tecnicamente todas as ações municipais no tema dos resíduos sólidos.

Nesse contexto, exsurge que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem, além de ser prestados pelo Município, ser objeto de regulação legal específica, a fim de concretizar a política pública nacional no âmbito local. Sidney Guerra⁷ assim conceitua referidos serviços:

Serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pode ser definido como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”, conforme a dicção do art. 3º, I, c, da Lei 11.445/2007.

Por oportuno, já que a doutrina acima transcrita citou a Lei Federal nº 11.445, de 2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais do saneamento básico, explique-se que se trata de uma política pública da qual os resíduos sólidos fazem parte, inclusive estes podem estar contidos naquela, consoante autorizado pelo art. 19, § 1º, da Lei Federal nº 12.305, de 2010⁸. Aliás, de acordo com a Lei Federal nº 11.445, de 2007, com as alterações da Lei Federal nº 14.026, de 2020 (novo marco legal do saneamento), a matéria dos resíduos sólidos está compreendida entre o que se entende como “saneamento básico”:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (grifos nossos)

⁷ Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro, Forense, 2012, p. 93.

⁸ Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:
(...)

§ 1º **O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico** previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo. (grifou-se)

Neste Município, a matéria está disposta, entre outras, em normas como:

- Decreto nº 20.107, de 2023, que regulamenta a Lei nº 5.876, de 2004;
- Decreto nº 12.802, de 2014, que institui o plano municipal de saneamento;
- Lei nº 5.877, de 2004, que dispõe sobre as concessões dos serviços de limpeza pública, coleta, reaproveitamento e destinação final dos resíduos sólidos comuns, coleta, tratamento e destinação final de resíduos especiais de serviços de saúde;
- Lei nº 5.876, de 2004, que institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos;
- Lei nº 5.420, de 2000, que disciplina a coleta de resíduos sólidos da saúde.

A título de exemplos no contexto da matéria ora analisada e de outras matérias da gestão pública, a jurisprudência dos Tribunais de Justiça já se posicionou em relação a iniciativas legislativas que implicam a determinação de atribuições ao agir do Poder Executivo no provimento dos serviços públicos nos Municípios, como demonstram as seguintes ementas, aplicáveis no que couberem por similaridade ao caso em análise:

Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 7.076, de 11 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos. **Estabelecimento de normas para destinação ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas.** A regulação de matéria relacionada à preservação do meio ambiente compete supletivamente ao município que, ao fazê-lo, não invade competência da União ou do Estado. **Por outro lado, nessa matéria não há reserva de iniciativa legislativa por parte do Poder Executivo, podendo, pois, o Poder Legislativo dispor a respeito, por iniciativa própria, criando normas impositivas a particulares, cuja fiscalização do cumprimento fica a cargo do Poder Executivo, no exercício regular de seu poder de polícia. Ação improcedente Constitucionalidade reconhecida.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0026426-98.2013.8.26.0000; Relator (a):Itamar Gaino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/04/2014; Data de Registro: 16/04/2014) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.137, DE 26 DE MAIO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, **DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE "ESTABELECE PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PARA O DESCARTE DE MEDICAMENTOS VENCIDOS E DE SUAS EMBALAGENS** NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – INCIDÊNCIA DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO E. STF E **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E DA RAZOABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA.** PRELIMINAR – AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE – **INADMISSIBILIDADE DE ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO** – INTELIGÊNCIA DO ART. 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **MÉRITO – LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA PREFEITURA** DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS E CRIA SISTEMA QUE SE CONTRAPÕE A SISTEMA ANTERIOR JÁ INSTITUÍDO PARA TODO O ESTADO DE SÃO PAULO, POR MEIO DA LEI 12.300, DE 16 DE MARÇO DE 2006, MUITO MAIS ABRANGENTE E EFICAZ NO SENTIDO DA PROTEÇÃO DO



MEIO AMBIENTE – NORMA IMPUGNADA QUE NÃO INOVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO – MATÉRIA JÁ LEGISLADA – INCIDÊNCIA DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO E. STF E VIOLAÇÃO AOS ARTS. 24, § 2º, 2, E ART. 47, II, XIV E XIX, "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2230838-05.2023.8.26.0000; Relator (a): Nuevo Campos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2024; Data de Registro: 15/04/2024) (grifou-se)

Destarte, por todos esses ângulos de análise, infere-se que o contexto geral do objeto analisado mostra-se ilegítimo, uma vez que a iniciativa do Legislativo se expressaria pela atribuição explícita e implícita de funções ao Executivo.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, **opina-se** com a devida vênia e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 30, de 2025, ora analisado, porque a determinação de obrigações quanto aos resíduos sólidos acaba por se configurar, ao fim e ao cabo, como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir a serviços que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação consolidada na jurisprudência.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria, sem descuidar que a matéria já é regulamentada em varias normas municipais.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM