

Porto Alegre, 24 de março de 2025.

Informação nº 510/2025

Interessado: Município do Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente.
Consultores: Thiago Feltes Marques e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise de Anteprojeto de Lei, de autoria parlamentar, para dispor sobre “o Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Eletrônicos e Tecnológicos na zona rural e urbana do Município”. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 17.237/2025, é solicitada análise do anteprojeto de lei, de nº 36/2025, que tem como escopo dispor sobre “o *Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Eletrônicos e Tecnológicos na zona rural e urbana do Município*”, de autoria parlamentar.

Passamos a considerar.

1. Da competência para legislar sobre a matéria.

A Constituição da República (CR) atribuiu, em seu art. 24, inciso VI, a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca da proteção ao Meio Ambiente, nos seguintes termos:

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**; (grifamos)

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Através da interpretação extraída dos dispositivos acima mencionados, é possível inferir que a competência concorrente terá executoriedade através da edição, pela União, de normas gerais sobre o assunto, que serão suplementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal naquilo que forem omissas, cabendo ressaltar que na hipótese de legislação federal superveniente contrária às normas estaduais, estas últimas perderão a eficácia naquilo em que houver contrariedade.

Diante deste contexto, vale ressaltar que, na matéria ambiental especificamente, nem todas as normas editadas pela União terão caráter nacional, ou seja, configurarão regras gerais acerca da matéria a serem respeitadas por todos os demais entes. Muito embora não possa ser descartada a tarefa de o órgão, também, atuar como legislador federal, criando normas que, nesse contexto, irão disciplinar sobre sua própria atuação nesse campo, tratando da organização de seus serviços, de seu aparelhamento, de seu pessoal, dentre outras questões voltadas especificamente ao desempenho de suas atribuições e da sua atuação concreta na proteção e preservação do meio ambiente, afigurando-se como normas cuja observância obrigatória, em regra, será dos órgãos federais.

A mesma lógica poderá ser aplicada aos Estados que, por vezes, atuarão regulamentando sua administração interna e os procedimentos que

adotarão para cumprimento de sua competência ambiental, hipótese em que suas normas vincularão, com obrigatoriedade, seu campo próprio.

Este entendimento pode ser extraído através de uma interpretação extensiva do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, conforme segue:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e **combater a poluição em qualquer de suas formas**; (grifamos)

Isso porque a competência comum a todos os entes federados, para proteção e preservação do meio ambiente, faz surgir também, por força do princípio da legalidade, a viabilidade de que os órgãos legislem sobre a organização das atividades que levarão ao objetivo postulado, o que inclui, por exemplo, a forma como os seus atos serão executados e os parâmetros para custeio de eventuais despesas realizadas para tal, sob pena de esvaziar a competência material trazida pelo texto constitucional.

Esta lógica, cabe ressaltar, valerá tanto para a União e para os Estados, conforme já explicitado, quanto para os Municípios, que, aqui, poderão legislar acerca de assuntos ambientais que lhes sejam de interesse, mormente voltados para suas formas de atuação frente à matéria. Corroborando esta tese, há de se destacar o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, com a regra de que competirá aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Diante do exposto, é possível constatar que, desde que não contrarie o disposto nas legislações estaduais e federal, **o Município poderá editar**

legislação própria acerca da matéria ambiental, sobretudo para tratar de questões voltadas a sua fiscalização interna para cumprimento de sua competência constitucional de proteção e preservação do meio ambiente, o que inclui a limitação de ruídos e sons dentro do seu território.

A competência do município para regulamentar a matéria também encontra guarida junto a Lei Orgânica local, que diz:

Art. 7º. É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:

[...]

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

Art. 95. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Poder Público assegurará:

[...]

VI - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural;

Art. 207. Passa a ser tratado por lei específica o controle, fiscalização, processamento, destinação do lixo, resíduos urbanos, industriais, sépticos e navais.

(grifamos)

Não se descarte que essa competência constitucional pode englobar, ainda, uma atuação externa do órgão ambiental municipal. No entanto, para isso, deve ser observado o regramento colacionado alhures, visando o respeito à hierarquia no tocante à competência concorrente. Logo, naquilo que a norma federal/estadual for omissa, inexistir ou, ainda, o que for repassado enquanto competência para o órgão ambiental local (de forma literal em algum preceito legal), poderá o administrador municipal exercer sua competência plena, desde que não traga eventual malefício para a proteção ao meio ambiente, o que é vedado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “verbis”:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROVIDO. RECURSO ESPECIAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO CÓDIGO FLORESTAL. INADEQUADA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. **MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO.** RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL.

[...]

2. A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. **Desse modo, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, privilegiando os princípios do mínimo existencial ecológico e do ambiente ecologicamente equilibrado.**

3. Na espécie, o Tribunal de origem interpretou o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) de maneira restritiva, pois considerou que o diploma legal estabeleceu limites máximos de proteção ambiental, podendo a legislação municipal reduzir o patamar protetivo. Ocorre que o colegiado *a quo* equivocou-se quanto à interpretação do supracitado diploma legal, pois **a norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos de água, ou, quando muito, manter o patamar de proteção.**

4. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de resguardo contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie¹. (grifamos)

Conforme já explanado, é possível que o Município edite suas próprias normas, sendo que este é, inclusive, o recomendado, para que a disciplina acerca do assunto leve em consideração as peculiaridades locais, devendo haver cuidado para que não contrarie as disposições já editadas em âmbito federal e estatal.

2.

Da iniciativa para propor o Projeto de Lei.

¹ STJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.312.435 – RJ. RELATOR: MINISTRO OG FERNANDES. Julgado em 07 de fevereiro de 2019.

No que se refere ao exercício da iniciativa legislativa da proposição, segundo o art. 30, da Lei Orgânica do Município, como regra, a iniciativa das leis será concorrente, salvo nos casos de competência exclusiva. Senão, vejamos:

Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

Nesse sentido, segundo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 917, “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”.

Para tanto, o disposto no art. 51, da Lei Orgânica do Município assim disciplina:

Art. 51 Compete privativamente ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

VII - prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

Dito isso, considerada a origem legislativa do Projeto de Lei, pode ser considerado como formalmente inconstitucional, por agressão ao princípio da independência entre os Poderes, art. 10, da Carta Estadual, e, mais precisamente, ao art. 60, II, d, da mesma Carta, que atribui privativamente ao Executivo as Leis que disponham sobre a “criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.” Nesse sentido, é a posição do Tribunal de Justiça do Estado, como é exemplo a decisão cuja ementa transcrevemos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEI MUNICIPAL N. 3.485/2021. LEI QUE DISPÕS

SOBRE O PERÍODO DE TOLERÂNCIA E ESTABELECEU ISENÇÃO DE COBRANÇA A IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS NO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085282507, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 10-12-2021)

Diante deste cenário, e a partir das disposições do Projeto de Lei nº 36/2025, que traz diretamente as ações e providências a serem adotadas pelos agentes do Poder Executivo (arts. 4º a 7º da proposição), entendemos pela inviabilidade da proposição na forma apresentada, eis que de iniciativa parlamentar, agredindo o princípio da independência entre os poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

3. **Dos aspectos formais – Lei Complementar nº 95/1998.**

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998 *“Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”*

Considerando o texto do projeto de lei, entendemos que a propositura atende aos requisitos da referida Lei Complementar, especialmente no comparativo com o disposto em seu art. 3º:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

3. **Dos aspectos materiais.**

Recomendamos, quanto a materialidade do texto da propositura em análise, que sejam mais bem regulamentadas as diretrizes inerentes a forma de construção do calendário e/ou cronograma para o recolhimento (inclusive, quando o art. 4º “caput” prevê que faz parte da norma o mesmo, e não existe (ainda) na minuta, não há como manter junto ao texto legal tal previsão, sem que ocorra sua anexação pelo Projeto de Lei.

O art. 5º deve também esclarecer a forma de destinação, inerente ao lixo recolhido.

4. **Dos aspectos orçamentários e fiscais.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC º 101/2000 exige que Projetos de Lei, como o ora analisado, que criam despesas obrigatórias de caráter continuado, estejam instruídos com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de nulidade, conforme o art. 21, I, “a”, da norma.

Tais requisitos supra não estão contidos no Anteprojeto de Lei analisado, o que faz surgir a necessidade de inclusão de cláusula de dotação e, conseqüentemente, obrigação de existência de suporte, em nossa avaliação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício.

5. **Conclusão.**



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Diante do exposto, entendemos pela inviabilidade da proposição na forma apresentada, eis que, sendo de iniciativa parlamentar, quando dispõe sobre ações a serem executadas e fiscalizadas por organismos vinculados ao Poder Executivo, contraria o art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente

Thiago Feltes Marques

OAB/RS nº 84.763

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin

OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 675356328548239177

