

Porto Alegre, 29 de maio de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 12.435/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita orientação acerca de recurso apresentado com relação a parecer exarado por comissão em decorrência do Projeto de Lei nº 36, de 2025, proposto por parlamentar, que visa estabelecer Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Eletrônicos e Tecnológicos na zona rural e urbana do Município.

II. O regimento interno do consulente não disciplina especificamente o tipo de recurso por ora apresentado. No entanto, em respeito ao contraditório, a opção regimental seria o §4º do art.79 ou decisão relacionada aos casos omissos do regimento interno, no art. 95.

Com relação ao projeto de lei propriamente dito, o IGAM exarou a Orientação Técnica IGAM nº 6.510, de 2025, a qual se reporta.

O Município pode legislar sobre a matéria ambiental de acordo com o inciso I do art. 30 e incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, bem como todos são responsáveis pelo meio ambiente, conforme art. 225 da Carta Maior.

O conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, que surge na década de 1980, difundindo-se a partir do trabalho da Comissão Brundtland denominado “Nosso Futuro Comum”¹ destaca que o “Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades”, ou mesmo as suas reformulações, a qual vale citar Amartya Sen, para quem desenvolvimento sustentável é aquele que “preserve e expande as liberdades substantivas dos indivíduos sem comprometer a habilidade das gerações futuras de exercer liberdades similares ou maiores”². Desta forma, o poder público deve nortear suas ações relacionadas à educação ambiental, bem como com relação à política de resíduos sólidos, partindo da diretriz do art. 225 da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

...

¹ Logística ambiental de resíduos sólidos/Daniela Bacchi Bartholomeu, José Vicente Caixeta-Filho organizadores. – São Paulo: Atlas, 2011. p.93.

² Apostila Fundação Getúlio Vargas – (MBA Empresarial) Gestão Ambiental – T.4 – Meio Ambiente e Desenvolvimento, pags. 26 e 27.

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [\(Regulamento\)](#)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [\(Regulamento\)](#)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; [\(Regulamento\)](#)

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (...).

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [\(Regulamento\)](#)

O Supremo Tribunal Federal já decidiu reconhecendo, em sede de Repercussão Geral (RE 586224), a competência dos municípios para legislar sobre matéria ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local, consoante dispõe o inciso I do art. 30 da Constituição Federal.

A jurisprudência dos demais tribunais pátrios acompanha o entendimento:

"A lei impugnada, ao exigir que organizações públicas e privadas substituam os canudos e copos plásticos por produtos fabricados com materiais biodegradáveis, tem como objetivo a proteção do meio ambiente - prevista nos artigos 170 e 225 da CF e nos artigos 16, IV e V, e 17, VI e VIII, da LODF - e o combate à poluição em qualquer de suas formas. Não contraria disposições da Constituição Federal e da LODF." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0726453-58.2019.8.07.0000 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF).

No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente. CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral. Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020).

Contudo, não se perca de vista que, embora a iniciativa legislativa para a matéria ambiental seja concorrente, configura vício de iniciativa a Câmara dispor sobre a organização e

funcionamento da administração, matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, como as que dizem respeito às que alteram atividades administrativas ou criam **atribuições aos órgãos da Administração, ou os serviços**, atribuições estabelecidas no §1º do art. 61 da Constituição federal, a ser seguido, por simetria pelos estados e municípios, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

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. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Deste modo, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

Neste sentido, seguem decisões do Tribunal de Justiça do De São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Mogi Mirim - Lei Municipal nº 5.043, de 6 de dezembro de 2010 (que "Dispõe sobre a instituição do programa de coleta seletiva contínua de lixo tecnológico, denominado Ecoponto Digital e dá outras providências") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes - Criação de despesa sem indicação da fonte de custeio - Violação aos artigos 5º; 24, § 2º, I; 25; 144 e 176, I, todos da CE - **Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0031317-02.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/08/2012; Data de Registro: 12/09/2012) (Grifou-se)

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 nº Municipal nº 11.112, de 25 de maio de 2015, que cria o "Relatório de Gestão dos Serviços de Limpeza Urbana e Destinação dos Resíduos Sólidos" no município de Sorocaba. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo regras de competência legislativa (art. 5º da Constituição Estadual). Norma impugnada, ademais, que institui uma forma de controle externo do Legislativo sobre a Administração fora do modelo estabelecido na Constituição Estadual e na Constituição Federal, o que também implica em ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Paulista). Na lição de Hely Lopes Meirelles, "é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes" ("Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, Malheiros, 2006, p. 609). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146375-14.2015.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/12/2015; Data de Registro: 19/12/2015) (Grifou-se)

Dito isso, no caso concreto, ainda que louvável a pretensão do autor em alguns dispositivos cria obrigações para órgão da Administração e interfere na organização, o que leva à inconstitucionalidade da proposição. Assim, a matéria está eivada de inconstitucionalidade, em que pese sua importância.

Não se limitou o autor a criar programas genéricos, mas ao longo do texto projetado trata de serviços, pois assim se enquadra a coleta dos resíduos sólidos. Ainda, cria diversas obrigações para órgãos do Poder Executivo. Aí está a inconstitucionalidade idade, e não em tratar de matéria ambiental, ou seja, o Vereador pode apresentar proposições em matéria ambiental, mas não adentrar nos assuntos reservados ao Prefeito.

III. Diante do exposto, conclui-se que a proposição, da forma como se apresenta, está inviável, pois pelo texto proposto o processo não poderia ser deflagrado pelo Poder Legislativo, pois embora a matéria ambiental seja de iniciativa legislativa concorrente, o texto possui, ao longo se sua extensão, atribuições para o Poder Executivo, afrontado a decisão estabelecida no Tema 917 do STF, bem como o princípio da independência entre os poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

Assim, reforça-se que a inconstitucionalidade não está em tratar de matéria ambiental, e sim ao tratar de serviços, bem como criar procedimentos e impor obrigações aos



órgãos do Poder Executivo.

É possível que a Câmara envie Indicação propondo medidas a serem adotadas com relação à matéria.

Com relação ao recurso, sugere-se que o regimento interno discipline a matéria de forma mais clara, mas em homenagem ao princípio da ampla defesa e contraditório, é possível aceitá-lo na interpretação dos dispositivos postos no item II desta orientação técnica.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Rita de Cássia Oliveira".

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM