



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 383/2019

Trata-se de projeto de lei ordinária que *“Instituí o Sistema de Logística Reversa de Embalagens e Resíduos de Embalagens, tendo como parâmetro o Acordo Setorial Nacional em vigor previsto no art. 34 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, adequando-o às características, peculiaridades e potencialidades desta municipalidade e o Programa de Manejo de Resíduos Sólidos no âmbito do município de Sorocaba”*, de autoria da **Edil Iara Bernardi**.

A matéria de fundo versada no presente projeto de lei diz respeito à proteção do meio ambiente, tema para o qual o Município detém apenas competência legislativa suplementar (art. 30, II da Constituição Federal)¹, uma vez que a competência legislativa concorrente é somente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VI da Constituição Federal).²

No que diz respeito ao caso analisado, está em vigor a Lei Nacional nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazendo à baila as normas gerais acerca da matéria.

Observa-se ainda, que a proposição em tela guarda também estreita relação com os sistemas de limpeza, saneamento básico e saúde do Município. Entretanto, nos moldes propostos, avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, consubstanciando em imposição de medidas concretas específicas e de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Sendo assim, a despeito da nobre intenção da legisladora, o presente **projeto de lei padece de inconstitucionalidade formal**, uma vez que as providências pretendidas têm cunho eminentemente administrativo, e, portanto, de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete a direção superior da Administração Pública, bem como dispor sobre a sua organização e funcionamento (art. 61, incisos II e VIII da LOMS)³.

¹Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;

²Art. 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;”

³Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

- II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;
- VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei”;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que *“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”*⁴.

Nessa linha, **José Afonso da Silva** leciona que o Poder Executivo é *“o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”*⁵, exatamente como ocorre no presente caso, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da proposição por ofensa ao princípio da separação de poderes.

Nesse sentido caminha a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, merecendo destaque a seguinte decisão proferida em caso semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.222, de 15.08.18, a qual "define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto". Criação e regulamentação do sistema de "logística reversa", procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. Competência legislativa. Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. Violação à repartição constitucional de competências legislativas. (...) Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente

Dessa forma, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo avoca para si a iniciativa de leis de efeitos concretos, equivalentes na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes (Art. 2º da CF, Art. 5º da CE e Art. 6º da LOM).

⁴ “Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.

⁵ “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Aliás, sobre a matéria, cabe mencionar que está em vigor a Lei Municipal nº 11.259, de 7 de janeiro de 2016, de autoria do Executivo, que “*Institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e dá outras providências*”, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

*Art. 1º Esta Lei institui o **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS)**, elaborado em conformidade com o estabelecido na **Lei Nacional nº 12.305/2010** e seu Regulamento, sendo o principal instrumento de planejamento da gestão integrada de resíduos sólidos, bem como, para a execução dos serviços de limpeza pública e **manejo de resíduos sólidos**; e seu conteúdo está inserido no Anexo desta Lei. (g.n.)*

Art. 2º Estão sujeitas à observância do PMGIRS as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Art. 3º O PMGIRS não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica.

Art. 4º O PMGIRS engloba integralmente o território do Município.

Frisa-se que no Anexo da Lei acima destacada, notadamente no seu TOMO 1. Item 5.7.2.1 estão dispostas as **formas e instrumentos de implantação da Logística Reversa**, bem como no seu TOMO 2, item 5.2 estão dispostos **mecanismos para a implementação de Logística Reversa**.

Ademais, convém ressaltar que esta Secretaria Jurídica em casos similares tem se posicionado nesse mesmo sentido, tendo concluído pela inconstitucionalidade formal também das seguintes proposições:

- PL nº 403/2014, que “*Dispõe sobre a criação do programa de coleta seletiva com inclusão social e produtiva das catadoras e catadores de materiais recicláveis – pró-catador – e o **sistema de logística reversa** e seu conselho gestor e dá outras providências*”, de autoria do Edil Izídio de Brito Correia.

- PL nº 63/2010, que “*Dispõe sobre o gerenciamento da coleta, reciclagem, remoção e tratamento de lixo no município de Sorocaba*”, de autoria do Edil Rozendo de Oliveira.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

- PL nº 196/2009, que “*Institui o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos reutilizáveis e recicláveis domiciliares mediante a inclusão formal dos catadores e catadoras e dá outras providências*”, de autoria do Edil Izídio de Brito Correia.

Apenas a título de informação, salientamos que o PL nº 403/2014, acima mencionado, contrariando o parecer de inconstitucionalidade desta Secretaria Jurídica, foi convertido na Lei nº 10.388, de 04 de março de 2013, sendo, todavia, declarada inconstitucional através da ADIN 0114 982-76.2013.8.26.0000, nos termos da ementa a seguir transcrita:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei Municipal nº 10.388, de Sorocaba, de iniciativa legislativa**, que institui o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos reutilizáveis e recicláveis domiciliares, mediante a inclusão formal de catadores e catadoras. **Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida.** Proposta que deveria partir do Executivo local. **Vício de iniciativa configurado.** Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal reconhecida.** Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Precedentes diversos do C. Órgão Especial. Ação julgada procedente.(g.n.)*

Por fim, cabe ainda alertar que, no caso de eventual aprovação da presente proposição, ela merece reparos quanto à melhor técnica legislativa, vejamos:

- O art. 3º menciona ao final que as referidas entidades devem atender aos critérios previstos no art. 19, contudo não há critérios nesse art. 19;
- Os parágrafos únicos dos arts. 4º, 10, 11 estão grafados com o símbolo §, os quais devem ser substituídos pelo termo “parágrafo”;
- O texto contido no parágrafo único do art. 10 está redigido sem sentido;
- Os art. 13, 14 e 21 possuem apenas um parágrafo, todos grafados com o símbolo §, os quais devem ser substituídos pelo termo “parágrafo único”;
- Não há o art. 18, sendo necessário a renumeração dos dispositivos a partir do art. 17;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Ante o exposto, o PL padece de inconstitucionalidade formal, visto que viola o Princípio da Separação entre os Poderes (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM), na medida em que interfere em atividade típica da administração pública, inserida nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Sorocaba, 10 de dezembro de 2019.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica