



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 270/2023

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que *“Institui o Programa de Incentivo à Produção de Biogás no Município de Sorocaba e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Quanto à competência:

Constata-se, preliminarmente, **quanto à competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei é amparada pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o qual dispõe que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local¹.

De forma específica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, que dispõe no tocante à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição e às políticas públicas:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual**, notadamente no que diz respeito:

(...)

e) à **proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição**;

(...)

n) às **políticas públicas do Município**;

(...)

Dessa maneira, verifica-se que a competência legislativa conferida pela Constituição ocorre em razão das particularidades locais do Município, ainda que o interesse seja partilhado pelos Estados ou pela União.

Para esclarecer o sentido de “interesse local” do Município, disposto no art. 30, I, da Constituição Federal e no art. 33, I, da Lei Orgânica, remete-se às lições de Hely Lopes Meireles:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. (...) **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.**²

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224, com repercussão geral, já se manifestou favoravelmente à competência legislativa dos Municípios no tocante ao meio ambiente, desde que seus regramentos sejam harmônicos com os dos demais entes federados:

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 05-03-2015, Plenário, DJE: 8-5-2015)

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 2021 19ª ed. Ed. JusPodivum e Malheiros Editores; p. 96.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Percebe-se, salvo quanto ao inciso VI do art. 2º do PL, que a proposição trata fundamentalmente de direito ambiental por visar ampliar o uso do biogás, fonte de energia renovável, como forma de reduzir o impacto ambiental e assegurar forma adequada de desenvolvimento, objetivo semelhante ao visado pelo Decreto Estadual nº 58.959, de 04 de dezembro de 2012:

DECRETO Nº 58.659, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2012

Institui o Programa Paulista de Biogás e dá providências correlatas

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, à vista da Exposição de Motivos do Secretário de Energia,

Considerando os objetivos da Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que estabeleceu a Política Estadual de Mudanças Climáticas para o Estado de São Paulo;

Considerando que o Plano Estadual de Energia, a que se refere a Lei nº 11.248, de 4 de novembro de 2002, tem como um de seus objetivos a ampliação da participação de energias renováveis em sua matriz energética;

Considerando que para esta ampliação é necessária a elaboração de propostas alternativas de geração de energias renováveis no Estado de São Paulo;

Considerando que a produção e consumo de biogás produzido através de biomassa é uma opção energética sustentável, renovável e de baixa emissão de carbono;

Considerando o grande potencial de geração de biogás no Estado de São Paulo proveniente, principalmente, do setor sucroenergético;

Considerando que a produção de biogás a partir da biomassa efetiva um novo vetor de desenvolvimento regional, e

Considerando que cabe ao Estado definir diretrizes voltadas ao estabelecimento de políticas públicas que propiciem a redução de impactos ambientais e assegurem uma forma adequada de desenvolvimento,

Decreta:

Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Energia, o Programa Paulista de Biogás.

Artigo 2º - O Programa Paulista de Biogás tem os seguintes objetivos:

I - incentivar e ampliar a participação de energias renováveis na matriz energética do Estado de São Paulo, através das externalidades positivas da geração de gases combustíveis provenientes de biomassa;

II - estabelecer a adição de um percentual mínimo de Biometano ao gás canalizado comercializado no Estado de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A **competência privativa da União para tratar de energia**, nos termos do art. 22 da Constituição Federal³, **é violada apenas pelo inciso VI do art. 2º do PL**, pois o incentivo que a norma propõe trata diretamente da conexão da fonte de energia à rede elétrica para sua eventual comercialização, assunto normatizado pela Lei Federal nº 14.300, de 06 de janeiro de 2022, que ***“Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências”***.

No tocante às demais ações pretendidas, verifica-se que são plenamente compatíveis com as normas federais e estaduais sobre o tema, sendo que eventual conflito positivo para legislar acaba por favorecer a proteção ao meio ambiente, conforme leciona Marcelo Abelha Rodrigues⁴:

Se não bastasse o caráter vago e indeterminado dos conceitos de interesse local, regional e nacional, vale lembrar que o meio ambiente não encontra fronteiras espaciais muito bem definidas, sendo difícil determinar onde começa e onde termina um dado ecossistema. É essa a característica da ubiquidade do bem ambiental que estudamos no Capítulo 3.

Todavia, não é por outro motivo que se fala em predominância de interesse, o que vale dizer que se admite a existência de zonas cinzentas, que fiquem no limbo conceitual, mas que serão delimitadas e fixadas caso a caso, inclusive pelo poder judiciário se necessário.

Ao menos, não temos dúvidas de que a solução adotada pela Constituição Federal é a mais benéfica para o entorno, já que pode gerar um conflito positivo para legislar e, portanto, proteger o meio ambiente. Se não se cogitava desses problemas antes da carta de 1988, certamente outros muito mais graves, como inoperância e omissões ambientais, eram experimentados com frequência, tendo em vista o desconhecimento de peculiaridades ambientais regionais e locais. (g.n.)

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;

⁴ RORIGUES, Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquemático. 9ª Edição. São Paulo> Editora Saraiva. 2022. Pág. 74.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

O autor também elenca o Município como o maior guardião dos componentes ambientais, na maior parte das ocasiões, pois sua atuação é mais direta, comprometida e com maior participação da população local, podendo dar assim maior efetividade aos preceitos normativos de proteção ao meio ambiente:

Muitas vezes, é no âmbito municipal que se pode verificar, com mais precisão, eventuais violações às normas ambientais. É também ali que se consegue atuar de modo mais direto na proteção dos recursos ambientais, tendo em vista as especificidades de cada um dos ecossistemas.

Anteriormente ao atual regramento constitucional, por exemplo, havia certos impactos ambientais que, sendo de interesse local, específico e peculiar de um dado Município, muitas vezes sequer eram objeto de preocupação da rede estadual de proteção do meio ambiente.

Acrescente-se, ainda, que nos Municípios é menos burocrática e mais imediata a participação da população local nos esforços para a preservação do meio ambiente, privilegiando, assim, o princípio da participação/solidariedade.

Vê-se, destarte, que a técnica de repartição de competências empregada pelo constituinte levou em consideração a maior eficácia da proteção, o menor custo e a participação (comprometimento) da sociedade na salvaguarda dos bens e valores contemplados pelas citadas normas.

Com tudo isso, o que se vê ao longo da experiência de mais de uma década do texto constitucional é que o Município constitui quase sempre o maior guardião dos componentes ambientais.⁵ (g.n.)

2.2. Quanto à iniciativa:

Observa-se que o Tema de Repercussão Geral nº 917⁶, do Supremo Tribunal Federal, delimitou a **inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa aos projetos de lei, propostos por parlamentares, que tratam da estrutura do Poder Executivo, da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico dos servidores públicos.

⁵ RORIGUES, Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquematizado. 9ª Edição. São Paulo> Editora Saraiva. 2022. Pág. 72.

⁶ “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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Tal situação difere da **inconstitucionalidade material** que ocorre quando o conteúdo de leis, e não a iniciativa, afeta o princípio da Separação entre os Poderes, conforme acórdão relatado pelo Exmo. Desembargador Moacir Peres, referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258994-71.2021.8.26.0000⁷, do qual destacamos o seguinte trecho:

Como é cediço, são distintos o vício formal ligado à iniciativa, que deve observar o quanto definido na apreciação do Tema de Repercussão Geral n. 917 pelo E. Supremo Tribunal Federal, e o vício material decorrente da invasão à esfera da reserva da administração.

O primeiro decorre da atribuição constitucional de poder de iniciar o processo legislativo; o segundo é expressão do princípio da separação dos poderes, englobando as atividades ligadas à direção geral da coisa pública, de competência do Chefe do Poder Executivo. O primeiro está ligado ao processo legislativo; o segundo, às competências materiais ou administrativas.

(...)

A definição da forma de realização de atos administrativos processuais e de atividades ligadas às atribuições dos agentes públicos imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Cabe ao Chefe do Executivo, analisando dados técnicos fornecidos pelos órgãos competentes, decidir pela conveniência e oportunidade dos procedimentos a serem adotados. Verifica-se, no caso, vício material, decorrente da usurpação de competências materiais do alcaide, em violação ao princípio da separação e da harmonia dos poderes. (g.n.)

Cumprindo observar que os **incisos IV e V do art. 2º do PL** dispõem sobre parcerias a serem estabelecidas pelo Poder Público e sobre criação de programa de certificação e selo de qualidade, avançando assim sobre a área de planejamento, organização e gestão administrativa. Dessa maneira, estas normas **violam o princípio da independência e separação entre os poderes e o princípio da reserva da administração**, dispostos nos arts. 2º e 84, II da Constituição Federal⁸,

⁷ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258994-71.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 11/10/2022.

⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

nos arts. 5º, *caput*, e 47, II e XIV da Constituição Estadual⁹ e nos arts. 6º, *caput*, e 61, II, da Lei Orgânica¹⁰.

2.3. Aspecto material

No aspecto material, verifica-se que o PL é compatível com a competência administrativa comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do art. 23, inciso VI da Constituição Federal¹¹.

A Política Municipal sobre Mudanças Climáticas – PMMC já prevê, de forma específica, que o Poder Público deve incentivar o uso de tratamento de dejetos animais para geração de biogás, conforme disposição do art. 20, inciso II, da Lei Municipal nº 11477, de 20 de dezembro de 2016¹².

O biogás, sendo forma de aproveitamento energético de resíduos sólidos, pode ser considerado **forma de destinação final ambientalmente adequada de resíduos**, sendo que a promoção de seu uso também encontra fundamento no art. 3º, inciso VII da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹³, instituída pela Lei Nacional nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.

⁹ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

¹⁰ Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.
Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito: (...)
II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

¹¹ 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**;

¹² Art. 20. Será objeto de execução, a partir das bases do Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono) instituído pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a promoção de medidas e estímulo:
(...)
II – **ao incentivo do uso de tratamento de dejetos animais para geração de biogás e de compostos orgânicos**;

¹³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
(...)

VII - **destinação final ambientalmente adequada**: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o **aproveitamento energético** ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, o PL é compatível com o Decreto Federal nº 11.003, de 21 de março de 2022, que “*Institui a Estratégia Federal de Incentivo ao Uso Sustentável de Biogás e Biometano*”, especialmente no tocante à diretriz prevista pelo art.4º, inciso V¹⁴, de promover a implantação de tecnologias que permitem a utilização de biogás e biometano como fontes de energia e combustível renovável.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **com exceção dos incisos IV e V do art. 2º**, que violam o princípio da separação entre os poderes e o princípio da reserva da administração **e do inciso VI do art. 2º**, o qual é eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, **opina-se viabilidade jurídica do Projeto de Lei**, sendo que sua aprovação dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara, conforme art. 162 do Regimento Interno¹⁵.

É o parecer.

Sorocaba, 27 de setembro de 2023.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

¹⁴ Art. 4º São diretrizes da Estratégia Federal de Incentivo ao Uso Sustentável de Biogás e Biometano:
(...)

V - **promover a implantação de tecnologias que permitam a utilização de biogás e biometano como fontes de energia e combustível renovável;**

¹⁵ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.