

**PARECER PRÉVIO Nº 31/2021**

**REF.: PROCESSO Nº 5881/2021**

**PROJETO DE LEI CM Nº 138/2021**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RICARDO ALVAREZ**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei que dispõe sobre a proibição do uso de tecnologia de incineração no processo de destinação final dos serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, prevendo, ainda, a alteração de dispositivos da Lei nº 5.579, de 09 de maio de 1979.

À

Comissão de Justiça e Redação:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Ricardo Alvarez, protocolizado nesta Casa em 03 de agosto de 2021, dispondo sobre a proibição do uso de tecnologia de incineração no processo de destinação final dos serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, prevendo, ainda, a alteração de dispositivos da Lei nº 5.579, de 09 de maio de 1979, que dispõe sobre o serviço de limpeza pública.

Em que pese a boa intenção do nobre Vereador-autor, são necessárias algumas considerações a respeito da matéria.

A lei que o nobre Edil pretende alterar data de 09 de maio de 1979. Como é evidente, nesses 42 anos, foram inúmeras as modificações



ocorridas em matéria de saneamento básico e limpeza pública, modificações estas decorrentes da necessidade de se proteger o meio ambiente, tão degradado em razão da ação do próprio ser humano.

Não só a realidade mudou, mas, junto com ela, mudou a visão da sociedade e, por consequência, também a do legislador a respeito de tema tão importante.

Por estar intimamente ligado à proteção da saúde pública e do meio ambiente, o saneamento básico vem recebendo especial atenção de entidades governamentais e não governamentais em razão dos graves problemas ligados à contaminação e escassez de recursos naturais.

Em virtude disso, a União, no exercício de sua competência constitucional (arts. 21, XX; e 23, IX, da CF), editou a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a chamada Lei de Saneamento Básico – LSB, que insere dentre os serviços de saneamento básico o de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que é 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” (art. 3º, alínea ‘c’, da LSB).

Anteriormente à Lei Federal nº 11.445/07, os serviços públicos que hoje constituem o saneamento básico eram, via de regra, levados a efeito sem planejamento e sem que tivesse em conta a articulação de uns com os outros.



No entanto, isso não é mais possível, pois, além da Lei de Saneamento Básico já citada, a União editou também a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinou sua obrigatória integração à Política Nacional de Meio Ambiente, à Política Nacional de Educação Ambiental e, particularmente, à Política Nacional de Saneamento Básico (art. 5º da lei).

A Lei Federal nº 12.305/2010, em seu art. 9º, dispõe que “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Ressalte-se que o § 2º do mesmo artigo 9º da mencionada lei federal determina ser dever do Município adequar-se a esta diretriz básica, lembrando que, sendo esta uma norma geral editada pela União no exercício de sua competência constitucional (art. 23, XX, da CF), é de observância obrigatória pelo governo local.

Além disso, deve haver um planejamento prévio quanto a esta área de atuação, a ser formalizado por meio do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 18 da Lei Federal nº 12.305/2010).

No Município de Santo André, mencionado Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi e tem sido aprovado por Decretos Municipais (Decreto 16.310/2012, Decreto 16.586/2014 e, atualmente,



Decreto 17.178/1019, que dispõe sobre a revisão e substituição do PMGIRS), razão pela qual não tramitou por esta Câmara Municipal.

Especificamente sobre o tema objeto do PL CM 138/2021, que é a proibição do uso da incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos, é importante explicar o seguinte:

No Brasil, a discussão sobre a necessidade da proibição da incineração teve início quando se vislumbrou essa possibilidade no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que aponta uma abordagem simultaneamente ambiental, econômica e social dos resíduos, mas não chega a proibir a incineração. O debate nas instâncias participativas dessa política evidencia que sua implementação com o uso da incineração inviabiliza a possibilidade de concretização do conjunto de objetivos propostos pelo PNRS e, por isso, aponta a necessidade de revisão dessa legislação: é o que indica o resultado da 4ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNME), que teve a proibição da incineração como uma das propostas mais votadas:

“1ª Proposta (...) **Criar lei federal e/ou mudança na redação da Lei nº 12.305/2010, que proíba toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como**



**a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos** (*RESULTADO FINAL, 4ª CNMA, 2013, grifo nosso*)

Como se vê, a proposta da 4ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente é a mudança da legislação federal, considerando que a União, nos termos do disposto no art. 24, VI, e § 1º, tem a competência de editar normas gerais de proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Tanto assim, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4980, de 2020, de iniciativa do Deputado Federal Célio Studart (PV/CE), protocolado em 19/10/2020. Atualmente, a propositura encontra-se, desde 23/02/2021, na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), tendo sido publicada no CDC em 24/02/2021.

Isso porque, s.m.j., a pretensão de proibir a incineração no manejo de resíduos sólidos não cuida de interesse local, pois não se limita a um determinado Município, e, portanto, o ideal, para as organizações defensoras do meio ambiente, é que a proibição fosse em caráter geral e nacional.

A propósito, trazemos à colação o seguinte Acórdão, proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**“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 danos 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. Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (I) o interesse local e (II) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e § 1º da CF).** Ademais, a norma está em manifesto desacordo com a Lei Federal nº 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal nº 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. **Não observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Causa**



**petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. 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.** (TJSP, ADI 2216245-44-2018.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Evaristo dos Santos, julgamento 20/02/2019, publicação 22/02/2019, V.U., grifo nosso)

Como se vê, ainda que alguns possam entender que o tema trata de interesse local, mesmo assim, a matéria seria de competência privativa do Prefeito, não podendo a Câmara de Vereadores, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, pois a mesma pretende interferir no poder de gestão que é conferido ao Prefeito para prestar os serviços públicos à população.

Tanto isso é verdade que o art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre serviços públicos (inciso IV).

Isso tem sua razão de ser, cabendo lembrar que a Lei nº 5.579/79 que o PL CM 138/2021 pretende alterar trata de limpeza pública, que é, por natureza, um serviço público.



Esse também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça, que tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza, uma das quais, por sinal, do Município de Santo André.

Confira-se:

**“1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.443, de 12 de dezembro de 2012, do Município de Santo André, que dispõe sobre a implantação e monitoramento de gestão ambiental`.**

**2 - VÍCIO DE INICIAITIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento parcial. A lei impugnada , de autoria de parlamentar, ao instituir (I) a coleta seletiva de lixo residencial, industrial, comercial e em instituições públicas; (II) a coleta de óleo de cozinha; (III) a utilização de materiais recicláveis em instituições públicas, dentre outras providências, interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Executivo; e ainda estabeleceu a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, 'a', e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta com relação aos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da lei impugnada.**



3 – Deve ser reconhecida, entretanto, a constitucionalidade do art. 5º, que se limita a impor exigências a novos projetos de construção, pois, nessa parte, a norma trata apenas de questão relacionada às posturas municipais, não avançando sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo. Precedentes do STF. 'A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.' (ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001)

4 – **Ação julgada parcialmente procedente.** (TJSP, ADI nº 0118819-42.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 24/09/2014, V.U., grifo nosso)

Assim, em que pese ser louvável a preocupação do ilustre Edil com o tema, sob o ponto de vista legal, entendemos, s.m.j., que a matéria **não é de competência do Município**, por se tratar de norma de caráter geral, e, portanto, privativa da União (art. 21, VI, e § 1º da CF) e, mesmo na hipótese de vir a ser considerada norma de interesse local, **não pode ser deflagrada pela Câmara de Vereadores**, já que estaria incluída dentre aquelas previstas pelo art. 42 da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Prefeito exclusividade na iniciativa de projetos de lei que disponham sobre **serviços públicos**.



Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do disposto no art. 36, § 1º, I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 08 de setembro de 2021.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

