



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 191/2021

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 102/2021, de autoria do Vereador Daniel Carvalho, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de sistema de filtragem de partículas em processo de incineração de resíduos sólidos e proíbe a instalação de incinerador de resíduos sólidos que geram gases poluentes nas cercanias de áreas residenciais de Contagem/MG”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo criar a obrigatoriedade de instalação de sistema de filtragem de partículas em processo de incineração de resíduos sólidos e proibir a instalação de incinerador de resíduos sólidos que geram gases poluentes a uma distância inferior a 2 (dois) quilômetros de área residencial no Município de Contagem.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura. Todavia, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

Como é sabido, no caso dos Municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição da República.

Observa-se que a Lei Orgânica Municipal estabelece, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, a Lei Orgânica, nos artigos 6º e 135, dispõe que ao Município compete organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, dentre eles, os de coleta e destinação do lixo urbano, *in verbis*:

“Art. 6º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, notadamente:

(...)

b) saneamento, incluindo-se abastecimento de água, drenagem urbana, limpeza pública, coleta e destinação dos esgotos sanitários e do lixo urbano;

Art. 135 - O Município manterá sistema de limpeza urbana, de coleta, de tratamento e destinação final adequada do lixo domiciliar e disporá sobre os resíduos sólidos especiais.

§1º Os serviços de coleta e disposição final do lixo atenderão à necessidade de reciclagem dos resíduos, garantindo-se a proteção do meio ambiente.

§2º As áreas resultantes de aterro sanitário serão de uso público, disciplinadas a critério do Poder Executivo.

§3º O disposto neste artigo será regulamento por lei.” (grifamos e destacamos).

No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 247, de 29 de dezembro de 2017, que "dispõe sobre a Organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal", estabelece que compete à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, em conjunto com Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a política de limpeza urbana no Município e executar a implementação do sistema de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, *in verbis*:

“Art. 22. A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos tem por finalidade o planejamento, execução, coordenação, controle e avaliação das atividades relacionadas com a elaboração de projetos de engenharia, a execução e manutenção de obras viárias, predial, infraestrutura urbana, a prestação de serviços de limpeza urbana, saneamento, iluminação pública e manutenção de equipamentos públicos, competindo-lhe:

(...)

III - definir, em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a política de limpeza urbana no Município, e executar a implementação do sistema de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos;” (destacamos).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Na mesma senda, o art. 23 da Lei Complementar nº 247/2017 preconiza que compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável normatizar, monitorar e avaliar a qualidade dos resíduos sólidos gerados no Município, *in verbis*:

“Art. 23 A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável tem por finalidade planejar, coordenar e articular a implementação das políticas de meio ambiente do Município, de forma integrada e intersetorial, competindo-lhe.

(...)

VIII - normatizar, monitorar e avaliar a qualidade dos resíduos sólidos gerados no Município;”

Assim, a definição da Política Municipal de Limpeza Urbana e da Política Municipal de Resíduos Sólidos, que abrange as matérias de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, inserem-se no âmbito da gestão administrativa, atribuída ao Poder Executivo municipal.

Ademais, a Lei Complementar nº 188, de 30 de dezembro de 2014, que “dispõe sobre a política e as diretrizes da limpeza no Município de Contagem e dá outras providências”, preconiza que a destinação final e a forma de disposição ou tratamento do resíduo sólido urbano deverão ser determinados por órgão do setor de limpeza urbana, vinculado ao Poder Executivo municipal, e submetidos à aprovação do órgão ambiental competente, vejamos:

“Art. 1º A presente Lei Complementar normatiza as atividades que envolvem o planejamento, regulamentação, fiscalização, execução, operação e controle do Serviço Público de Limpeza Urbana do Município de Contagem.

Art. 11 A destinação e a disposição final dos resíduos sólidos de qualquer natureza somente poderão ser realizadas em locais licenciados ambientalmente.

*Art. 21 O local de destinação final e a forma de disposição ou tratamento do resíduo sólido urbano deverão ser determinados pelo setor de limpeza urbana e submetidos à aprovação do órgão ambiental competente.”
(grifamos e destacamos)*

Assim, verifica-se que a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo, haja vista que a iniciativa do Projeto de lei em questão é de competência privativa ou reservada do Poder Executivo, pois é afeta a leis que se referem à organização e à gestão da Administração Municipal, e, portanto, inerente ao exercício do poder discricionário da Prefeita Municipal.

Acresce considerar, que a violação da competência reservada da Chefe do Poder Executivo, importa em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, contido no art. 2º da Constituição da República, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

In casu, vale enfatizar que o princípio da reserva de iniciativa de leis, decorrente da separação de poderes sobre o qual se estrutura o Estado brasileiro, se explica e justifica não só como forma de manter hígido o princípio da separação dos Poderes, mas, principalmente, como forma de prover a saúde administrativo-financeira do Município, bem como para possibilitar a sua governabilidade, condicionado que se encontra o Executivo à existência de previsão e provisão orçamentárias.

Ademais, conforme posição do próprio Supremo Tribunal Federal, não é possível suprir o vício de iniciativa nem mesmo com a sanção do Chefe do Poder Executivo:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.)

Destarte, a iniciativa do processo legislativo em matérias afetas a organização administrativa do Poder Público, notadamente, o estabelecimento de normas que disponham sobre a política de limpeza urbana e sobre a política municipal de resíduos sólidos, insere-se na competência privativa da Prefeita Municipal, por estar relacionada à administração do Ente Público Municipal, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

Nesse sentido, os tribunais pátrios têm declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo que importem interferência indevida na organização dos serviços públicos, que constituem matérias administrativas por excelência, situação que impõe que suas diretrizes sejam traçadas pelo Chefe do Poder Executivo, consoante a jurisprudência Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**:

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria que envolva a organização de serviço público, criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração se insere na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.042544-3/000, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017) (grifamos e destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 472/2014 DO MUNICÍPIO DE UBERABA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Segundo o art. 66, III, "f" da Constituição do Estado de Minas Gerais, competete ao Chefe do Poder Executivo a organização dos órgãos da Administração Pública, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da lei que em inobservância à separação dos poderes, trata de matéria privativa da administração do município.(...) (TJMG-Ação Direta Inconst 1.0000.14.070942-9/000, Relator(a): Des.(a) Eduardo Machado , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/03/2016, publicação da súmula em 18/03/2016) (grifamos e destacamos).

A Lei n. 10.414/12 do Município de Belo Horizonte está eivada de vício formal de inconstitucionalidade, já que dispõe sobre organização e estruturação de serviço público prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Tal situação viola o princípio da separação dos poderes a que alude o artigo 165, §1º, da CEMG, pois descabe ao Poder Legislativo Municipal usurpar funções privativas do Prefeito. (...) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.047712-0/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 31/07/2013, publicação da súmula em 14/08/2013). (destacamos)

Portanto, o Projeto de Lei *sub examine* padece de vício de iniciativa.

Dessa forma, embora elogiável, tem-se que o Projeto de Lei em análise extrapola os limites de competência do Poder Legislativo, uma vez que a norma proposta disciplinaria atos que são próprios da função executiva, violando a harmonia e independência que deve existir entre os poderes.

Ademais, acerca da proibição de instalação de incinerador de resíduos sólidos que geram gases poluentes, a Lei Estadual nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009, que “dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos”, assim estabelece:

“Art. 17. São proibidas as seguintes formas de destinação dos resíduos sólidos:

(...)

IV - utilização da tecnologia de incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos urbanos oriundos do sistema de coleta do serviço público de limpeza urbana nos municípios. (Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 21.557, de 22/12/2014.)

Parágrafo único - Excetuando-se a tecnologia de coprocessamento em fornos de fábricas de cimento, a proibição prevista no inciso IV abrange também as concessões públicas para empreendimento que promova o aproveitamento energético a partir da incineração de resíduos sólidos urbanos oriundos da coleta convencional.” (grifamos e destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos *pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 102/2021, de autoria do Vereador Daniel Carvalho.*

Contudo, tendo em vista a relevância da matéria do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos ao Ilustríssimo Senhor Vereador, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa da Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 02 de julho de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral