

## **P A R E C E R**

Nº 3038/2025<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Institui o Programa de Ecopontos no Município. Análise de validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A consulente encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa de Ecopontos no Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que o saneamento - serviço público que hoje encarta, além da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas - trata-se de atividade estatal cujo arcabouço legal e institucional vem passando por substanciais modificações nos últimos anos.

Intimamente ligado à proteção da saúde pública e do meio ambiente, o saneamento básico vem recebendo especial atenção de entidades governamentais e não-governamentais ante as intensas modificações dos ecossistemas em razão da ação humana - cujas consequências são imprevisíveis e possivelmente desastrosas - bem como graves problemas ligados à contaminação e escassez de recursos

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

naturais essenciais à sobrevivência do homem.

Um dos principais avanços foi justamente a edição da Lei n.º 11.445/2007, alterada pela Lei n.º 14.026/2020, que veio a sedimentar a concepção ampla de saneamento ambiental, que substituiu anacrônicas e fragmentadas perspectivas que reduziam a idéia de saneamento básico ao fornecimento de água potável e ao esgotamento sanitário. Os serviços públicos que hoje constituem o que nossa legislação tem por saneamento, encartados no referido art. 3º, I, da Lei n.º 11.445/2007, eram, via de regra, levados a efeito sem planejamento e sem que se tivesse em conta a articulação de uns com os outros.

Assim é que a Lei n.º 12.305/2010, 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.

A União, os Estados e o Distrito Federal, no exercício da competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inc. VI, da Constituição Federal), poderão instituir, de acordo com a área de interesse respectivo, gestão de resíduos sólidos, que representa o desenvolvimento de políticas para definir estratégias acerca do lixo. Consequentemente, os entes políticos referidos também estão autorizados a instituir diretrizes para o gerenciamento do lixo, relacionado aos aspectos tecnológicos e operacionais dos serviços de limpeza urbana, sem descuidar da redução do impacto do lixo no meio ambiente.

A competência para deflagrar o processo legislativo sobre os serviços de limpeza urbana, assim como a gestão e gerenciamento de lixo é comum, ou seja, Executivo e Legislativo podem apresentar projetos de lei acerca das matérias em exame, desde que observem os princípios sensíveis do modelo de processo legislativo federal, os quais são aplicáveis, no que couber, ao Município.

Feitas estas considerações, temos que a propositura em tela é altamente meritória. Contudo, o projeto de lei fixa competências e impõe obrigações ao Poder Executivo, como, por exemplo, no art. 3º que dita que "Poderá o Poder Executivo definir os critérios técnicos para a instalação e (...)".

A propósito das leis autorizativas, confira-se trecho de brilhante artigo de Sérgio Resende de Barros:

"Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a (...)". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

(...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de

iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa". (Grifamos) (Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas>. cont acesso em 08/10/2021)

Nesse sentido, é de se observar que o exercício da competência legislativa por parte dos entes políticos deve respeitar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º CF).

A implementação de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo, como o proposto no projeto de lei ora sob exame, caracterizam ato de gestão.

Em cotejo, temos que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

Embora reconheçamos o mérito da propositura em apreço, constata-se presença de vício formal quanto à iniciativa, uma vez que não há necessidade de o Chefe do Executivo local se submeter ao crivo do Poder Legislativo por intermédio de um processo legislativo para a implementação da medida em tela.

Segundo a doutrina, essa invasão de atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo pode ser explicada pelo princípio constitucional da reserva de administração. Nesse sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Federal explica:

"O princípio constitucional da reserva de administração

impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Ainda em tempo, vale mencionar trecho/ementa da decisão prolatada pelo STF no julgamento do RE n.º 878.911 com repercussão geral reconhecida (Tese n.º 917):

"Ementa. 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". (STF. RE n.º 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016) (Grifos nossos)

Desta forma, toda lei de iniciativa parlamentar que venha a implicar na imposição de atribuições a agentes e órgãos do Poder Executivo não reúne condições para validamente prosperar.

Por derradeiro, em que pese a propositura em tela não reúna condições para validamente prosperar, nada impede que o Poder Legislativo municipal venha a se utilizar do diálogo entre os poderes e até mesmo do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto ao Executivo a adoção de medidas para o descarte correto dos resíduos sólidos.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei em tela, tendo em vista que ele não apresenta condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Matheus de Paiva Akinci  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2025.