



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Q8
emer

CONSULTA/0281/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000606)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALFENAS – MG

At.: Sra. Bruna Aquino – Contratos

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 36/2021, de iniciativa do Prefeito, que “institui o ‘Programa CIDADE VIVA’, objetivando a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências” – Competência legislativa municipal para regular esse local e suplementar as legislações federal e estadual, quando presente interesse exclusivo da Municipalidade – Simetria com as políticas nacional e estadual de resíduos sólidos – Não vislumbramento de vícios de constitucionalidade e legalidade – Oferecimento de emendas legislativas, exceto ampliativas – Admissibilidade – Observância das limitações constitucionais e organizacionais – Imperiosidade – Durante a tramitação da proposição de iniciativa do Executivo, as mensagens aditivas apresentadas pelo Prefeito só são admissíveis para acrescentar dispositivos na proposta original – Precedentes doutrinários e jurisprudenciais – Considerações gerais.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

09
CmOR

CONSULTA:

"Atualmente, existe em tramitação nesta Casa Legislativa, um Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo, com o intuito de 'instituir o Programa CIDADE VIVA, objetivando a inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, dispendo sobre sua organização e funcionamento e estabelecendo outras providências', conforme documento em anexo.

O referido projeto visa contribuir para com a construção de uma sociedade mais comprometida com o meio ambiente e com o desenvolvimento social, cultural e econômico das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis, logo, é de suma importância que o município viabilize a oportunidade de trabalho a todas as catadoras e todos os catadores, por meio do 'Programa Cidade Viva'.

Destarte, após apresentação durante a Reunião Ordinária do dia 10/05/2021, o referido projeto fora encaminhado à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final para análise e posterior emissão de parecer, momento que, durante reunião foram sugeridas as seguintes modificações ao projeto em tela:

a) alteração da redação do art. 5º, caput e seu § 2º, com a substituição de 10 (dez) catadores por 20 (vinte) catadores, contemplando-os com cestas básicas a serem distribuídas pelo Executivo Municipal; e



b) inclusão de dispositivo para inserir os Equipamentos de Proteção Individual – EPI's, tais como: luvas, botas, máscaras etc., a serem distribuídos pelo Executivo aos catadores.

Assim sendo, pergunta-se:

1- O referido projeto encontra-se em consonância com a legalidade e constitucionalidade?

2- As referidas alterações podem ser realizadas pela própria comissão através de emendas modificativas descritas junto ao parecer? Caso a resposta seja negativa, tais alterações precisam ser sugeridas ao Poder Executivo para que posteriormente seja encaminhada mensagem modificativa, visto que se propostas pelo Legislativo configuraria vício de iniciativa?

Tecer maiores comentários pertinentes sobre o conteúdo abordado”.

ANÁLISE JURÍDICA:

1) “O referido projeto encontra-se em consonância com a legalidade e constitucionalidade?”

Como é notório, os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade.

Com efeito, nenhuma dúvida pode restar que é incumbência (vale dizer: competência administrativa comum) de todos os Entes federados proteger o meio ambiente e combater a poluição (ver art. 23, inc. VI, c/c o art. 225 da Constituição da República).

Na seara legislativa, a Constituição da República estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (ver inc. VI do art. 24), sendo certo que a competência legislativa da União cinge-se ao estabelecimento de normas gerais sobre tais matérias e aos demais Entes federados a competência para legislar sobre o tema de forma suplementar, vedada, por certo, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pela legislação federal.

Com efeito, os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local (ver inc. II do art. 30 da Constituição da República), quando aquelas forem omissas.

Em outras palavras, ainda que a Constituição não tenha conferido, de forma expressa, competência legislativa para legislar sobre matéria ambiental, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

[...] A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação” (cf. in ARE nº 748206-AGr, Rel. Min. Celso de Melo, j. em 14/3/2017).

Destarte, no âmbito das atribuições constitucionais e do interesse local, está inserida a competência legislativa municipal para implementar e/ou promover planos, programas e projetos de interesse dos segmentos mais carentes da sociedade e proteger o meio ambiente e combater a poluição (ver inc. IV e V do art. 7º da LOM). Logo, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

Por sua vez, esclareça-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi implementada pela Lei nº 12.305/2010, ora regulamentada pelo Dec. nº 7.404/2010, e contempla, dentre outros, o objetivo e instrumento da integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (ver inc. XII do art. 7º); o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (ver parte final do inc. V do art. 17); a adoção do regime de cooperação entre os Entes federados e os particulares com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (ver art. 4º); a priorização ao acesso a recursos federais para os Municípios que implantarem a coleta seletiva

13
emAR



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver inc. II do art. 18); que o Poder Público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver inc. III do art. 42); e que os Municípios, no âmbito de sua competência, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional e projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver incs. I e II do art. 44).

Já no âmbito estadual, a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi implementada pela Lei estadual mineira nº 18.719/2010, estabelecendo que uma de suas diretrizes é a integração, a responsabilidade e o reconhecimento da atuação dos catadores nas ações que envolvam o fluxo de resíduos sólidos, como forma de garantir-lhes condições dignas de trabalho (ver inc. VII do art. 7º); que cabe ao Poder Público fomentar a formação de organizações, associações ou cooperativas de catadores dedicados à coleta, à separação, ao beneficiamento e à comercialização dos resíduos sólidos e a inclusão social dos catadores (ver als. i e o

do inc. III do art. 9º); e que o responsável pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizará a contratação de organizações produtivas de catadores de materiais recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (ver parágrafo único do art. 27).

Enfim, como a Administração Consulente já deve ter percebido, a proposição ora em análise guarda conformidade com as Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos.

Portanto, também não se vislumbra qualquer vício de ilegalidade que impeça sua regular tramitação e, se for o caso, aprovação pelo Plenário Cameral.

2) “As referidas alterações podem ser realizadas pela própria comissão através de emendas modificativas descritas junto ao parecer? Caso a resposta seja negativa, tais alterações precisam ser sugeridas ao Poder Executivo para que posteriormente seja encaminhada mensagem modificativa, visto que se propostas pelo Legislativo configuraria vício de iniciativa?”

Como é sabido, o Poder Legislativo, por meio de seus integrantes e Comissões Legislativas temáticas, possui atribuição constitucional e organizacional de propor modificações nas propostas legislativas que lhes são encaminhadas para apreciação.

Hely Lopes Meirelles, em lição ainda válida, ensinava que "[...] a exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque essas transbordam da iniciativa do Executivo.

[...] Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo. A propósito escreveu Caio Tácito: 'Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmudando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental' " (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 749).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa” (cf. *in* ADIn. nº 1.050, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 23/4/2004).

Em outro feito, assentou que, “[...] segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República [...]” (cf. *in* ADIn, nº 4.433/SC, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, *DJE* de 2/10/2015).

Consigne-se, ainda, que não há qualquer vedação legal para oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva (ver §§ do art. 101 do Regimento Interno da Edilidade). O que há são limitações constitucionais e organizacionais.

Como é sabido, é na Constituição da República que estão contempladas algumas limitações – ver também dispositivos simétricos na Lei Orgânica desta Municipalidade – para o oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva.

Vejamos:

I – os incs. I e II do art. 63 da Constituição da República determinam que as emendas legislativas não podem aumentar as despesas previstas, ressalvadas as propostas de natureza orçamentária (ver incisos do art. 59 da LOM);

II – os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição da República determinam que as emendas legislativas ao projeto de Lei do Orçamento Anual ou aos projetos que a modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; indiquem os recursos necessários admitidos, apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas os que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (ver §§ 2º e 3º do 4º do art. 106 da LOM).

Destarte, como a Administração já deve ter percebido, as noticiadas e pretendidas “modificações” caracterizam “emendas legislativas ampliativas” e, por inobservarem as limitações constitucionais e organizacionais, poderão caracterizar ingerência indevida de um poder no outro, bem como afronta ao art. 2º da Constituição da República, sendo certo que, desse modo, tais emendas legislativas não poderão ser levadas a efeito pela Comissão Legislativa temática, tampouco pelo Plenário Cameral.

Por fim, esclareça-se que as mensagens apresentadas pelo Prefeito só são admissíveis para acrescentar dispositivos na proposta original.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho adverte que, “[...] sem dúvida, aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens ‘aditivas’, alterem o projeto que remeteram. Todavia, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprimir ou substituir dispositivos;

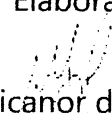
só pode acrescentar dispositivos na proposição original. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho – retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 38ª ed., rev. e atual., Saraiva, São Paulo, 2012, pp. 897 e 898).

De qualquer maneira, não se pode negar que tanto o § 5º do art. 106 da LOM como o art. 195 do Regimento Interno da Edilidade admitem a possibilidade de o Prefeito enviar mensagem à Câmara Municipal, propondo modificações aos projetos de leis orçamentárias, desde que ainda não tenha sido iniciada a votação da parte cuja alteração foi proposta, silenciando no que se refere às demais proposições.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 2 de junho de 2021

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico