



Parecer nº 740/22

## PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que institui a Política de Criação de Composteiras no âmbito do Município de Porto Alegre.

Eis o inteiro teor da proposição:

**Art. 1º** Fica instituída, no âmbito do Município de Porto Alegre, a Política de Criação de Composteiras, com a finalidade de dar destinação adequada aos resíduos sólidos orgânicos oriundos de parques e espaços públicos.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, aplicam-se as definições constantes na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos –, e na Lei nº 12.921, de 1º de dezembro de 2021 – Política Municipal Resíduos Sólidos de Porto Alegre.

**Art. 3º** Para a consecução da Política de Criação de Composteiras, serão instaladas composteiras em todos os parques públicos do Município de Porto Alegre, observado o que segue:

I – o número de composteiras em cada parque será suficiente para a quantidade de resíduos produzidos no local;

II – os servidores que atuam nos parques municipais receberão treinamento para que possam operar os processos de compostagem;

III – a produção de húmus de cada parque será aproveitada no próprio local, podendo, em caso de produção excedente, ser utilizada em outros espaços públicos;

IV – o gerenciamento das atividades será acompanhado, assessorado e viabilizado pelos órgãos municipais responsáveis, segundo a legislação vigente; e

V – as composteiras poderão receber os resíduos orgânicos oriundos de praças, caso o Executivo Municipal verifique a viabilidade para tanto.

**Parágrafo único.** Excetuam-se do disposto no *caput* deste artigo os parques que possuírem dimensão inferior a 10 (dez) hectares, os quais poderão utilizar as composteiras de outros parques.

**Art. 4º** As políticas públicas relacionadas e a regulamentação desta Lei deverão observar as seguintes diretrizes:

I – adoção de estratégias ambientalmente corretas, inclusive com o uso de inovações tecnológicas, para a destinação responsável e adequada dos resíduos sólidos orgânicos no Município;

II – estímulos às iniciativas comunitárias e de cooperativas na gestão dos resíduos sólidos orgânicos; e

III – adoção de estratégias de descentralização no gerenciamento dos resíduos sólidos orgânicos no território municipal.

**Art. 5º** Fica o Executivo Municipal autorizado a:

I – viabilizar a visitação de alunos das escolas das redes pública e privada de ensino aos parques, para que possam aprender sobre o processo de compostagem por meio de atividades prático-

teóricas;

II – criar programas destinados à orientação da comunidade com relação às novas diretrizes relacionadas a ações responsáveis dos destinos dos resíduos orgânicos;

III – celebrar convênios e parcerias com associações, instituições e empresas públicas e privadas, visando à implementação de projetos modelo de compostagem que atendam às finalidades previstas nesta Lei; e

IV – destinar para quaisquer espaços públicos o composto orgânico oriundo das composteiras dos parques.

**Art. 6º** Na implementação desta Lei, deverão ser priorizadas as iniciativas comunitárias, coletivas ou de cooperativas de catadores.

**Art. 7º** Fica vedada a destinação de resíduos sólidos orgânicos classificados como aproveitáveis que tenham origem em parques e espaços públicos aos aterros sanitários, bem como outras formas de destinação desses resíduos sem o devido tratamento ambientalmente responsável.

**Art. 8º** Para a execução e o aprimoramento das ações pertinentes à Política instituída por esta Lei, o Executivo Municipal poderá celebrar parcerias com universidades e instituições de ensino ou com entidades sem fins lucrativos.

**Art. 9º** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 10.** O Executivo Municipal terá o prazo de 1 (um) ano, contado da regulamentação desta Lei, para se adaptar às suas disposições.

**Art. 11.** Esta Lei será regulamentada, no que couber, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação.

**Art. 12.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A matéria é de interesse local relacionada a preservação e proteção do meio ambiente. Daí a competência do Município para tratar e implantar a política pública em questão (art. 30, I e II, c/c arts. 23, VI, VII, 24, VI, VII e art. 225, da CR/88). Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

*“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, transgride 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 que definem 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).”*

O princípio constitucional da reserva da administração, decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes, opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa

parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

*A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]*

*Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]*

*Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]*

*É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]*

**A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a um órgão específico do Executivo.** Qual ou quais órgãos serão responsáveis pela condução da campanha será definido pelo Poder Executivo. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima. Por outro lado, no entanto, deve-se observar que o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso, etc.:

*CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUCAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa*

também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

Os arts. 5º e 8º da proposição, contudo, por seu conteúdo meramente autorizativo atrai a incidência do Precedente legislativo nº 1º. Já os arts. 10 e 11 ao impor prazo ao Poder Executivo viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Neste sentido, registro os seguintes precedentes:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder.

[[ADI 179](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-~~3~~-2014.]

(...) o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.

[[ADI 3.394](#), voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Isso posto, sem prejuízo das observações acima, não vislumbro, nesse exame preliminar, manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno, salvo quanto ao disposto nos arts. 5º, 8º, 10 e 11.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 19/10/2022, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0453139** e o código CRC **6D758754**.