

Porto Alegre, 24 de maio de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 2.246/2016

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, por meio do Procurador-Geral da Câmara, André von Berg, solicita análise e orientações acerca do substitutivo ao projeto de lei nº 38, de 2016, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a proibição da queima de resíduos sólidos orgânicos ou inorgânicos domiciliares no Município”.

II. Inicialmente, importa registrar que, de acordo como exposto na justificativa a proposição telada, a medida proposta tem por objetivo principal a preservação do meio ambiente e do bem estar coletivo.

Nesse sentido, a Constituição Federal, ao instituir as competências de seus entes federativos, determina em seu artigo 24, inciso VI, que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**. (grifou-se)

Legiferar de maneira concorrente é agir nos limites de suas competências, como o art. 24 do texto constitucional, determina:

Art. 24. (...)

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Nota-se, pois, que a proteção ao meio ambiente e o controle da poluição, objetos do projeto em questão, são matérias de competência da União e concorrentemente do Estado.

Apesar disso, a mesma Carta Constitucional, no art. 23, incisos III, IV, VI e VII¹ estabeleceu a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** (expressamente mencionados) de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, impedir a destruição e evasão de valores históricos, e, enfim, tratar de todos os assuntos que envolvam o meio ambiente. Assim, ao disposto no artigo 24 da CF, devem ser acrescidas às previsões dos arts. 23, VI e 30, I e II do mesmo diploma²: os Municípios podem legislar, desde que os assuntos sejam de interesse local e se respeite o disposto nas legislações federal e estadual. Em raciocínio inverso, é vedado ao ente municipal extrapolar o disposto nas esferas superiores, propor matérias que estejam inseridas no rol das competências privativas ou mesmo regulamentar questões que, por sua abrangência, não se restringem ao conceito de interesse local.

O art. 30, inciso II, da Constituição Federal, estabelece competência para o Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta expressão, *no que couber*, explicita a consonância com os parágrafos do art. 24, posto que ali consta a competência para a União legislar sobre as normas gerais enquanto aos Municípios cabe a responsabilidade de suplementá-las, sem, contudo, inová-las.

Sobre a competência do Município para legislar concorrentemente, cabe frisar o que comenta, a respeito, José Afonso da Silva³:

Ainda uma observação: a Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do Art. 24, mas lhe outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral.

Ives Gandra Martins⁴ expõe o seguinte entendimento sobre a materialidade da competência suplementar dos Municípios sobre meio ambiente.

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.

(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

³ SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, RT, São Paulo, 6^a edição, 1990, p. 435.

⁴ MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à constituição do Brasil*, Ed. Saraiva, 1992, 3^º vol., Tomo I, p., 400.

Louvável, portanto, o disposto (art. 23, VI) a sugerir uma permanente atenção das autoridades das três esferas do governo para preservar o meio ambiente, preocupação esta que é mundial, não só na luta por não permitir o desmatamento amazônico, mas para reduzir o nível de poluentes lançados na atmosfera, em que, infelizmente, os países desenvolvidos são imbatíveis.

Portanto, a competência para suplementar⁵ as normas estaduais e federais dependem, primeiro, de que estas não vedem o que o Município pretende, e, segundo, que o interesse eminentemente local esteja evidenciado, a exemplo da jurisprudência abaixo transcrita.

III. Analisando-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), percebe-se que nada impede que o Município implante na sua circunscrição instrumentos de políticas públicas voltados a proteção e meio ambiente e combate à poluição, com fundamento nos preceitos constitucionais anteriormente referidos (art. 30, I e II c/c 23, VI, da Constituição Federal).

No que se refere ao exercício da iniciativa, importa registrar que não incide reserva de iniciativa sobre a matéria em debate, podendo o processo legislativo ser deflagrado por iniciativa comum. Neste ponto, é preciso fazer alguns esclarecimentos.

Evidentemente, a implementação das previsões normativas exige interferência de órgãos administrativos, assim, evidente também a necessidade de regulamento executivo. Porém, ao estabelecer prazo para o cumprimento da medida, a Câmara efetivamente emite uma ordem, cria uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, restando caracterizado vício de iniciativa a inquinar de inconstitucionalidade formal o dispositivo em comento. Assim, necessário retirar do texto a fixação de prazo para regulamentação da vindoura lei pelo Poder Executivo prevista no art. 2º da proposição.

⁵ Relator(a): José Reynaldo
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 26/11/2008
Data de registro: 28/07/2009
Outros números: 1634150400, 994.08.007366-0
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1 911, de 28 de agosto de 2007, do Município de Cedral, que proíbe a queima da palha da cana-de-açúcar em todo o seu território - Incompetência legislativa do município para disciplinar questão afeta ao meio ambiente, podendo a edilidade desenvolver tão-somente atividade legislativa suplementar, sendo que esta deve seguir os mesmos passos da norma federal e ou da estadual, mas nunca contrariá-la, pois, se assim o fizer, tornará ineficaz a norma principal suplementável Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada. ■

IV. Diante do exposto, desde que observada a recomendação constante do item III, desta Orientação Técnica, conclui-se pela viabilidade de tramitação do projeto de lei analisado, visto que a matéria está inserida na competência legislativa suplementar municipal, além de não se verificar vício de iniciativa, no caso concreto.

O IGAM permanece à disposição



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Consultor do IGAM