

Porto Alegre, 20 de fevereiro de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 4.315/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, através de consulta enviada ao IGAM, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 07, de 2017, com origem no Poder Legislativo, o qual dispõe sobre "a obrigatoriedade das Farmácias e Drogarias do Município de Ibitinga, a disponibilizarem urnas receptoras de medicamentos vencidos, insumos farmacêuticos, correlatas, cosméticos deteriorados ou com prazo de validade expirado" e dá outras providências.

A proposição, consoante se infere da justificativa ao projeto de lei, tem como objetivo implementar medida protetora ao meio ambiente.

II. O art. 24 da CF/88 disciplina a questão sobre a competência para legislar sobre direito ambiental:

"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;

(...)

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

(...)

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

Portanto, os Municípios não podem legislar sobre o tema objeto de análise, **a não ser de forma supletiva e atendendo ao seu peculiar interesse (arts. 23, VI e 30 da CF/88)**. O art. 23 trata da competência comum da União, Estados e Municípios e o art. 30 disciplina a competência exclusiva dos Municípios.

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

(...)

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

A competência concorrente, segundo José Afonso da Silva<sup>1</sup>, compreende dois elementos: "1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; 2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 23 e seus parágrafos)".

Assim, tendo em vista que a competência para legislar em caráter geral é da União, no que tange ao meio ambiente, resta aos demais entes legislar em caráter suplementar, ou seja, prever situações em que seja do interesse local e que não tenha sido objeto de apreciação pelo Poder competente.

Com efeito, percebe-se que o Município possui amparo constitucional para legislar sobre estes temas.

Ademais, a função de proteger o meio ambiente é ordenada ao Município por mandamento constitucional, conforme retro citado.

A própria Carta Magna elevou ao *status* constitucional a proteção destes direitos:

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Neste comenos, pode e deve o Município de Camaquã tratar de um assunto tão atual e que envolve por completo toda a população de seu Município atingindo até mesmo outras jurisdições.

Para embasar este entendimento, buscamos o escólio de Vanêscia Buzelato Prestes<sup>2</sup>, Procuradora do Município de Porto Alegre:

"Enfim, a educação ambiental é instrumento fundamental para a política do meio ambiente. **E os municípios, que são o locus de vivências, interação e afinidade dos cidadãos, são os entes federativos que tem maior possibilidade de conscientizar a população a criar outros hábitos, a desenvolver posturas que pensem a repercussão das ações no meio ambiente.** Somente assim, e com auxílio dos meios de comunicação social, que são importantes formadores de opinião e indutores de mudança de comportamento, é que poderemos modificar condutas e comportamentos históricos extremamente prejudiciais ao meio ambiente. O desperdício de água e de energia elétrica, o consumo excessivo, **a destinação inadequada de resíduos sólidos**, as queimadas em locais inapropriados, os balões que caem nas matas e

<sup>1</sup> SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

<sup>2</sup>Disponível

em

[http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica\\_ambiental/arquivos/material\\_de\\_apoio\\_do\\_ministerio\\_meio\\_ambiente/minutas\\_%20e\\_comentarios/ConselhoMunicipal/Coment%C3%A1rios%20%C3%A0%20Minuta%20de%20Lei\\_arquivos/comentario.pdf](http://www.mp.go.gov.br/caoma/politica_ambiental/arquivos/material_de_apoio_do_ministerio_meio_ambiente/minutas_%20e_comentarios/ConselhoMunicipal/Coment%C3%A1rios%20%C3%A0%20Minuta%20de%20Lei_arquivos/comentario.pdf). acesso em 18.2.11 às 16h36min.

causam incêndios de grandes proporções, o desmatamento e o corte indiscriminado de vegetais, a poluição por esgoto decorrente de construções erigidas sem previsão de tratamento primário, entre tantos outros aspectos, são exemplos de posturas que precisam ser modificadas".

**"Esta mudança não é ato unilateral do Poder Público, mas, sim, precisa se constituir em ação coletiva, decorrente da maturidade de uma sociedade que compreende a necessidade de seu engajamento na defesa do meio ambiente.** Para desenvolvimento desta reflexão, é imprescindível a educação ambiental. Afinal, a previsão expressa no texto constitucional indica a importância e a necessidade do mesmo para o País".(grifamos)

O TJSP, corroborando a afirmação esposada, indica que o Município legifera desta forma face a sua *competência residual* para regrad determinados assuntos que orbitam a sua zona de atuação, desde que não contrariem o sistema jurídico pátrio superior<sup>3</sup>.

III. Especificamente, acerca do tratamento e a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde, importa registrar que são vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, com observância obrigatória em todo território nacional, as Resoluções 33/2003 da Agência Nacional de vigilância Sanitária – ANVISA e 306/2004 do Ministério da Saúde, além da Resolução 283/2001 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Nesse contexto, ao Município, como ente integrante do Sistema Nacional de meio Ambiente – SISNAMA, compete fiscalizar o cumprimento das normas acima referidas, podendo regulamentar a questão atinente ao tratamento e destinação dos resíduos dos serviços de saúde, naquilo que se refere ao interesse

<sup>3</sup> 2148241-23.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Amorim Cantuária

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 01/02/2017

Data de registro: 02/02/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.437/2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE FIXA "DIRETRIZES DE COMBATE E PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS". A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, NO ÂMBITO ESTADUAL, SOMENTE PODE TER POR PARÂMETRO, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS GERAIS A SEREM REGULAMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO. CONSTITUCIONALIDADE. A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados e União, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. AÇÃO IMPROCEDENTE

local, observadas as regras gerais estabelecidas pela legislação federal e estadual acerca da matéria.

Especificamente no que diz respeito à edição de norma estabelecendo a obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos manterem um sistema de coleta de embalagens vazias e de produtos deteriorados ou com prazo de validade vencido, entendemos ser viável a iniciativa, pois dentro do limite de competência legislativa do Município, na medida em que restrita ao interesse local.

No que se refere a iniciativa legislativa, todavia, em sendo ela do Poder Legislativo, há que se estar atento ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, em razão do qual não pode norma com origem no Legislativo delegar atribuições ao Executivo.

No caso concreto, verifica-se que o texto projetado, em seu art. 6º, impõe a autoridade administrativa municipal (poder executivo) a atribuição de fiscalizar o cumprimento da vindoura norma, bem como aplicar penalidade em razão de seu eventual descumprimento.

Destarte, tem-se que, ao determinar que competirá ao poder executivo fiscalizar o cumprimento da vindoura norma e aplicar penalidades por sua eventual inobservância, o poder legislativo acaba por delegar atribuições ao executivo, ofendendo, assim, ao princípio da independência entre os poderes, conforme se verifica do entendimento assentado pelo TJSP no julgado (ementa) a seguir transcrito:

2156507-96.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Ricardo Anafe

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 07/12/2016

Data de registro: 09/12/2016

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.855, de 30 de junho de 2016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, que "torna obrigatória a instalação de equipamento de segurança para prevenir queda em imóveis verticais" – A lei municipal não trata da segurança das construções e edificações, mas adentra o âmbito reservado à autonomia privada - **Por outro lado, atribui obrigações ao Executivo Municipal quanto à fiscalização da instalação de telas de proteção e institui campanha de informação - Atos específicos e concretos de administração - Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente****

Pontualmente acerca da matéria objeto da proposição analisada, o TJSP já decidiu pela inconstitucionalidade de lei municipal com iniciativa parlamentar,

dispondo sobre o descarte de medicamentos vencidos, conforme se verifica do precedente a seguir colado:

0057182-61.2011.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos  
Relator(a): Cauduro Padin  
Comarca: São Paulo  
Órgão julgador: Órgão Especial  
Data do julgamento: 24/08/2011  
Data de registro: 02/09/2011  
Ementa: Arguição de Inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre o descarte de medicamentos vencidos no Município de Suzano. Vício de iniciativa. Arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Iniciativa do Prefeito Municipal. Matéria que diz respeito ao funcionamento da Administração Pública e prestação de serviços públicos. Ausência de previsão específica dos recursos necessários a fazer frente à nova despesa. Violação ao art. 25, da Constituição Bandeirante. Ação julgada procedente.

Portanto, em que pese se verifique que o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria objeto da proposição analisada, bem como não ser a matéria de iniciativa reservada, no caso concreto, observa-se que a proposição gerada no poder legislativo impõe atribuições ao poder executivo, o que determina ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Saneada a impropriedade constatada, ter-se-á por viável técnica e juridicamente a proposição

**IV.** Do exposto, opina-se pela inviabilidade técnica e jurídica de tramitação do projeto legislativo analisado na forma em que se apresenta, face a delegação de atribuições pertinentes a fiscalização do cumprimento da vindoura norma ao Poder Executivo, o que caracteriza ofensa ao princípio da independência dos poderes.

Uma vez sanada a impropriedade, terá a matéria condições de ser submetida a deliberação do Plenário para decisão de mérito.

O IGAM permanece à disposição.



**EVERTON M. PAÍM**  
OAB/RS 31.446  
Consultor do IGAM