



PARECER N. 199/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 82/2025

Protocolo n. 10909/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*dispõe sobre o descarte seguro e adequado de garrafas e recipientes de vidro por bares, adegas, restaurantes, e estabelecimentos similares e dá outras providências.*”.

Ementa:

- 1. Espécie legislativa.** Projeto de Lei Ordinária. Instrumento normativo adequado para a instituição de posturas municipais de caráter geral e abstrato. Admissibilidade da espécie.
- 2. Constitucionalidade formal-orgânica.** Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) e para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, CF). Matéria (gestão de resíduos sólidos, meio ambiente e saúde) inserida na competência comum e concorrente dos entes federativos (arts. 23 e 24 da CF). Constitucionalidade sob o prisma da competência.
- 3. Constitucionalidade formal por iniciativa.** Projeto de lei de autoria parlamentar que, em seu art. 6º, impõe atribuições de fiscalização a órgão do Poder Executivo. Ingerência na organização e funcionamento da Administração Pública. Violação ao princípio da separação de poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, da CF c/c art. 24, § 2º, da CE). Vício de iniciativa sanável.
- 4. Constitucionalidade material.** Inexistência de vícios. Obrigações impostas aos particulares que se mostram razoáveis e proporcionais aos fins de proteção à saúde pública, à segurança dos trabalhadores e ao meio ambiente. Ausência de violação ao princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF).
- 5. Parecer pela admissibilidade da proposta,** com sugestão de supressão do art. 6º para sanar o vício de iniciativa.



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Vereador **Ivan Sada**, que *“dispõe sobre o descarte seguro e adequado de garrafas e recipientes de vidro por bares, adegas, restaurantes, e estabelecimentos similares e dá outras providências.”*

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária ressalta que:

“O presente Projeto de Lei visa proteger a integridade física dos coletores de lixo e trabalhadores da limpeza urbana, garantindo que o descarte de garrafas e recipientes de vidro ocorra de forma segura, responsável e ambientalmente adequada.

Diariamente, esses profissionais ficam expostos a riscos de cortes e acidentes graves causados pelo descarte incorreto de materiais cortantes misturados ao lixo comum.

Além disso, muitas garrafas de bebidas acabam sendo indevidamente reutilizadas por falsificadores, colocando em risco a saúde pública e prejudicando o comércio formal.

Ao exigir que os estabelecimentos acondicionem o vidro em recipientes resistentes e sinalizados, este projeto atua em três frentes de proteção:

- ✓ *Segurança do trabalhador da limpeza urbana;*
- ✓ *Combate à falsificação de bebidas;*
- ✓ *Preservação ambiental e responsabilidade social.*

Trata-se, portanto, de uma medida de segurança pública, saúde e dignidade do trabalho, coerente com os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do desenvolvimento sustentável.”

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da adequação da espécie legislativa



O projeto de lei ordinária é o instrumento legislativo adequado para a veiculação das normas pretendidas.

A matéria em questão, por instituir obrigações de caráter geral e abstrato a serem observadas por estabelecimentos comerciais, insere-se na competência legiferante da Câmara Municipal, não havendo óbice quanto à espécie normativa escolhida.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa

O Projeto de Lei em análise é de autoria parlamentar.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. No mesmo sentido, o artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo também dispõe que:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)

- Item 2 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;



4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

- Item 4 com redação dada pela Emenda Constitucional n° 21, de 14/02/2006.

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

- Item 5 com redação dada pela Emenda Constitucional n° 21, de 14/02/2006.

6 - Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.

- Item 6 declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n° 4223.”

Tais regras são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do princípio da simetria.

O ponto central da análise recai sobre o artigo 6° da proposição, que dispõe:

“Art. 6° A fiscalização e a aplicação das penalidades previstas nesta Lei serão realizadas por órgão competente designado pelo Poder Executivo, conforme regulamentação.”

Ao determinar que a fiscalização **será realizada** por órgão do Executivo, o texto impõe uma nova e específica atribuição à Administração Pública.

A jurisprudência, especialmente a do Tribunal de Justiça de São Paulo, tem se consolidado no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam ou especificam atribuições para órgãos da administração, interferindo em sua organização e funcionamento, padecem de vício de iniciativa por invadir a competência privativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido:



*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.854, de 06 de setembro de 2023, da Cidade de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que “cria e institui o programa ‘por uma infância sem racismo’, conforme específica e dá outras providências”. Não há vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, pois a matéria tratada não se encontra no rol daquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, não constitui reserva de administração. Tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do tema 917. A simples autorização concedida ao Poder Executivo para promover parcerias públicas ou privadas para a consecução do programa (art. 3º), tampouco padece de inconstitucionalidade, porque apenas faculta tal opção, mas não obriga o Executivo a fazê-lo, não constituindo, da mesma forma, matéria inserida na reserva de administração. Entendimento manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal e por este Col. Órgão Especial em casos semelhantes. **No entanto, houve inequívoca ingerência do Poder Legislativo em questão claramente ligada à gestão administrativa do serviço público, ao determinar, no art. 4º, medidas concretas a serem adotadas pela Administração Municipal para atingir o objetivo da lei, a saber, o desenvolvimento do programa de forma cotidiana e sua inserção no planejamento anual do município. Afronta ao princípio da separação de poderes. Violação aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Precedentes deste Col. Órgão Especial.**” (TJSP – ADI n. 2291783-55.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Gomes Varjão, j. 29/01/2025, v.u.) – grifei.*

Embora o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 de Repercussão Geral, tenha firmado a tese de que *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*, a imposição de uma nova atividade de fiscalização, como a prevista no artigo 6º, pode ser interpretada como uma interferência indevida na gestão administrativa.



Portanto, o artigo 6º do Projeto de Lei em análise apresenta vício de iniciativa, o que o torna passível de declaração de inconstitucionalidade, **razão pela qual sugiro a apresentação de emenda supressiva ao referido dispositivo.**

2.3. Da constitucionalidade formal-orgânica

A Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II).

Adicionalmente, a proteção do meio ambiente e o cuidado com a saúde são de competência comum e concorrente entre os entes federativos (art. 23, VI e IX; e art. 24, VI e XII).

O STF, ao julgar o Tema 145, reconheceu a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, desde que o faça para atender a peculiaridades locais. Nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SACOLAS PLÁSTICAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.

1. A hipótese não se assemelha ao Tema 970 – análise das inconstitucionalidades formal e material de lei municipal que dispõe sobre meio ambiente –, pois a presente lei não exige o uso de sacolas plásticas biodegradáveis ou recicláveis pelos estabelecimentos comerciais e industriais, ao passo que a lei em análise proíbe que sejam usadas sacolas plásticas para transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais.

*2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, **reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (Tema 145).***



3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não cabe a fixação de honorários.

4. Agravo interno a que se nega provimento.” (STF – Ag.Reg. no RE n. 901.444/SP, 1ª Turma, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, j. 01/06/2018) – grifei.

A gestão de resíduos sólidos, a segurança dos trabalhadores da limpeza urbana e a prevenção de riscos à saúde pública são, inequivocamente, matérias de predominante interesse local.

O Projeto de Lei, ao suplementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), adequando-a à realidade municipal, exerce competência legislativa que lhe é própria.

Corroborar esse entendimento a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 230, de 10 de agosto de 2018, do Município de Paraguaçu Paulista, de autoria parlamentar, que “inclui o inciso IX no artigo 30 e o artigo 40-A, e modifica a redação do § 2 do artigo 40, ambos da Lei Complementar nº 15/98 (Código de Posturas do Município), **que tratam das proibições que visam a preservação da higiene em vias públicas e do controle do lixo**”. Alegação violação a dispositivos da Lei Orgânica do Município. Processo objetivo de controle de constitucionalidade que deve ater-se ao parâmetro constitucional que, in casu, é Estadual, razão pela qual não se analisa aqui violação a artigos da LOM. Violação aos art. 25 da CE. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária específica que não conduz à inconstitucionalidade da norma, mas, tão somente à sua inexecutabilidade no exercício em que editada. **Matéria tratada nos dispositivos objurgados que, por sua vez, não são de iniciativa exclusiva do Alcaide, não constando do elenco taxativo do artigo 24, § 2º, 1 a 6 da Carta Estadual. Inocorrência de violação ao art. 47, II, XIV e XIX da Constituição Estadual. Inocorrência. Dispositivos que cuidam do acondicionamento e coleta de resíduo sólido comercial e***



residencial no Município, com a finalidade de proteção ao meio ambiente, matéria prevista nos arts. 23 VI e 225, caput, da Carta Federal, competindo ao Município legislar sobre o tema, amparo na competência legislativa para assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, consoantes incisos I e II do art. 30 da Carta Maior, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual. Art. 191 da CE que, por sua vez, determina a participação dos Municípios na 'preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico'. Interesse local que se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Ação improcedente.” (TJSP – ADI n. 2175272-47.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Xavier de Aquino, j. 13/02/2019, v.u.) – grifei.

Assim, sob o prisma da competência, o projeto é formalmente constitucional.

2.4. Da constitucionalidade material

Materialmente, salvo melhor juízo, o Projeto de Lei não apresenta vícios.

As obrigações impostas aos estabelecimentos comerciais são razoáveis e proporcionais aos objetivos de proteger a saúde pública, a segurança dos trabalhadores e o meio ambiente.

A medida não viola o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF), pois a ordem econômica se submete ao princípio da defesa do meio ambiente e da função social da propriedade.

A regulamentação impõe um ônus, mas este se justifica pelo interesse coletivo maior, não inviabilizando a atividade econômica.



3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e ressaltando a sugestão de **emenda supressiva ao art. 6º**, entendo que a presente proposição deve ser admitida e encaminhada, respectivamente, às Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (artigo 66, incisos I, III e VI, do R.I.), devendo, oportunamente, ser discutida e levada à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria simples (artigo 41, da LOM n. 1.119/1990; e artigo 228, do RI).

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (artigo 66, incisos I, III e VI, do R.I.).

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 18 de novembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=D3033N5K09F045Z8>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: D303-3N5K-09F0-45Z8



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ Nº 199/2025, Protocolo:11706/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - D303-3N5K-09F0-45Z8