



Porto Alegre, 4 de dezembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 31.930/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana, RS, por meio da servidora Erica F. Mascia, formula consulta nos seguintes termos:

Projeto de Lei Complementar n.º 09/2017.

Disciplina a manutenção e conservação da limpeza pública urbana no Município de Uruguaiana/RS – “Projeto Sem Lixo”, e dá outras providências.

Vimos, pelo presente, solicitar a V.Sas. parecer sobre a viabilidade técnica-jurídica da matéria apresentada pelo Poder Executivo, especialmente quanto às penalidades previstas pelo descumprimento de dispositivos quanto a conversão de multas em trabalhos comunitários vinculados à limpeza pública urbana do município (Art. 5º § 1º e § 2º; Art. 20 - V);

Neste PLC, não são previstas obrigações à administração municipal quanto a destinação final do lixo. Pode o Poder Legislativo emendar o PLC 09/2017, prevendo obrigações e sanções ao Poder Executivo neste sentido?

Para tanto, encaminhamos, em anexo, cópia do PLC 09/2017.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹, a Constituição Estadual² e a Lei Orgânica Municipal³ quanto à competência e autonomia deste federativo para dispor sobre determinadas matérias de interesse local.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 13 - **É competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como **proteção à saúde**, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e **proteção ao meio-ambiente**, ao sossego, **à higiene** e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais**; (grifou-se)

³ Art. 7º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XV - disciplinar a limpeza dos logradouros públicos e a remoção do lixo domiciliar; (grifou-se)



Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos locais, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, nos termos da Lei Orgânica do Município⁴.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, quanto ao processo legislativo pelo qual tramita o projeto de lei em análise, esclareça-se que, nos estritos termos do art. 80, *caput*, da Lei Orgânica Municipal, a rigor, a matéria não é objeto de lei complementar:

Art. 80 - São objetos de lei complementar, dentre outros, as Leis do Plano Diretor, Código Tributário e Fiscal, Lei do Meio Ambiente, Estatuto dos Funcionários Públicos e Plano de Carreira dos Servidores Municipais.

Como regra, de fato, leis que codificam ou sistematizam normas e princípios relacionados com determinada matéria, são processadas sob o rito complementar.

Porém, por demandar requisitos especiais para sua tramitação e votação e considerando estritamente o disposto na L.O.M., sugere-se a esta Casa a refletir, internamente e junto ao Poder Executivo, sobre o cabimento e a manutenção do processamento do presente projeto de lei sob o rito complementar.

IV. Sob o ponto de vista material, quanto ao objeto do projeto de lei em análise diga-se que, recentemente, novos conceitos e práticas passaram a fazer parte do cotidiano da sociedade quando o assunto é “lixo”.

A partir da promulgação da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, da perspectiva de material inservível e descartável sem necessidade de cuidados, passou-se a terminologias mais apropriadas como, entre outras, “resíduos sólidos”, “resíduos secos e orgânicos”, “coleta seletiva”, “reciclagem”, “logística reversa” e a métodos mais eficientes, como a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas em aterros, em estreita relação com as variáveis ambientais e de saúde pública que permeiam a qualidade da vida urbana.

⁴ Art. 96 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

VIII - expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

(...)

IX - contratar a prestação de serviços e obras, observando o processo licitatório;

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;



Assim, a todos os entes federativos foram conferidas atribuições no âmbito dessa matéria. Da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios também possuem a incumbência de elaborar seus planos de resíduos sólidos, sendo que, no caso das municipalidades, a existência desses planos é condição para acesso a recursos públicos federais em ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos dos arts. 18 e 55 da Lei Federal nº 12.305, de 2010⁵.

Portanto, desde agosto de 2012, os planos de resíduos sólidos se tornaram obrigatórios para todos os Municípios.

Uma vez aprovados por lei, os planos passam a reger tecnicamente todas as ações municipais no tema dos resíduos sólidos. Porém, ainda no contexto dessa matéria, os Municípios podem e devem desenvolver outras medidas que, no nível local, realizam os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a exemplo da instituição de um “Código Municipal de Limpeza Urbana” ou de outras leis que tratem dessa mesma matéria.

Neste diapasão, exsurge que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem, além de ser prestados pelo Município, ser objeto de regulação legal específica, a fim de concretizar a política pública nacional no âmbito local. Sidney Guerra⁶ assim conceitua referidos serviços:

Serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pode ser definido como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”, conforme a dicção do art. 3º, I, c, da Lei 11.445/2007.

Por oportuno, já que a doutrina acima transcrita citou a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais do saneamento básico, explique-se que se trata de política pública da qual os resíduos sólidos fazem parte, inclusive estes podem estar contidos naquela, consoante autorizado pelo art. 19, § 1º, da Lei Federal nº 12.305, de 2010⁷.

⁵ Art. 18. **A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos**, nos termos previstos por esta Lei, **é condição para** o Distrito Federal e **os Municípios terem acesso a recursos da União**, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e **serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos**, ou **para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos** de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

(...)

Art. 55. **O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.** (grifou-se)

⁶ Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro, Forense, 2012, p. 93.

⁷ Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

(...)

§ 1º **O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico** previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo. (grifou-se)



Verifica-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)⁸ – pode determinar deveres ou restrições aos administrados, através de sua prerrogativa constitucional, em prol do bem estar coletivo, estabelecendo condutas a serem observadas, além de procedimentos administrativos, com prazos a serem observados e sanções pelo descumprimento da lei.

Por oportuno, destaca-se que o prazo de 20 (vinte) dias para interposição de recurso previsto no *caput* do art. 17 do projeto de lei em análise está em correta analogia com o disposto no art. 113 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2006, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente⁹, bem assim com o inciso I do art. 118 da Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, que institui o Código Estadual de Meio Ambiente¹⁰.

Destarte, seja em uma lei específica, em um código de limpeza urbana ou até mesmo em um código de posturas, os Municípios detêm competência para legislar sobre a matéria. E, quando a exercem neste sentido, alinham-se à tendência de conciliar as modernas concepções administrativas de prestar o serviço de limpeza urbana aliado ao poder de polícia local para a disciplina da população e o correto manejo de resíduos sólidos.

Cabe lembrar, ainda, que eventuais despesas decorrentes da lei e da instituição do “Projeto Sem Lixo” deverão encontrar compatibilidade com a legislação orçamentária do Município (PPA, LDO, LOA), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

V. Com relação especificamente à dúvida suscitada pela consulente, sobre as penalidades previstas pelo descumprimento de dispositivos da lei quanto à conversão de multas em trabalhos comunitários vinculados à limpeza pública urbana do Município (art. 5º, §§ 1º e 2º; art. 20, inciso V), esclareça-se que a prestação de serviços comunitários é possível e representa a reparação de danos eventualmente causados pelo descumprimento da lei, consoante dispõe o art. 51 da Lei Federal nº 12.305, de 2010:

⁸ Art. 78. **Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.** (grifou-se)

⁹ Art. 113. O autuado poderá, no **prazo de vinte dias**, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração. (grifou-se)

¹⁰ Art. 118 - O autuado por infração ambiental poderá:

I - apresentar defesa, no **prazo de 20 (vinte) dias**, a contar da ciência do auto de infração, ao órgão responsável pela autuação, para julgamento; (grifou-se)



Art. 51. **Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados**, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na [Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998](#), que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento. (grifou-se)

Porém, a rigor, a legislação não autoriza a conversão de multas nesse tipo de serviço, a exemplo, por analogia, do que estabelece o art. 141 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações:

Art. 141. **Não caberá conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações.** ([Redação dada pelo Decreto nº 9.179, de 2017](#))

Como se observa, a penalidade pela infração independe de eventual reparação civil ou penal. De qualquer forma, a obrigação de reparar o dano, por si só, já constitui uma das penalidades que o Município pode instituir para as infrações administrativas à limpeza urbana, podendo a seu critério cumulá-la com ou não com multa.

VI. Com relação à possibilidade fazer emendas por iniciativa de Vereador, somente se vislumbra legalidade se não houver a imposição de funções ao Executivo, em razão do serviço de limpeza urbana ser prestado ou contratado por este Poder, conforme dispositivos legais citados no item II desta Orientação Técnica e em razão do princípio da independência e harmonia entre os Poderes¹¹.

VII. Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei complementar nº 9, de 2017, possui objeto juridicamente viável. Entretanto, ressalva-se a observação descrita

¹¹ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Uruçuiana:

Art. 5º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro.

Parágrafo Único – Salvo exceções previstas nesta Lei Orgânica, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições. (grifou-se)



no item III desta Orientação Técnica, recomendando-se a esta Casa a refletir, internamente e junto ao Poder Executivo, sobre o cabimento e a manutenção do processamento do referido projeto de lei sob o rito complementar em discordância com o que dispõe a Lei Orgânica do Município.

Com relação às emendas de autoria do Legislativo, somente haverá viabilidade jurídica se não houver a atribuição de funções ao Poder Executivo.

Por último, informa-se que a revista “Gestão Pública e Informação” nº I, disponível para *download* em formato pdf no *site* do IGAM, traz o artigo “**Política Nacional de Resíduos Sólidos é real e imediata**” (pág. 4), assim como na Área de Clientes do mesmo *site*, no ícone “**Informativos**”, seção “**Direitos Coletivos e Sociais**”, está o artigo “**Legislação municipal de limpeza urbana: o poder de polícia e o correto descarte de resíduos sólidos**” (fevereiro/2014) também disponível para *download* em formato pdf, textos estes que se reitera acessar, a fim de ampliar o conhecimento sobre esses temas.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Daniel Pires Christofoli
OAB/RS 71.737
Consultor do IGAM