



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer nº: 1138/2007

Assunto: Exame de minuta de Decreto que regulamenta o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

Interessado: Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Expediente nº: 1.024871.07.9

Ementa: *Atos normativos. Poder Regulamentar. Caráter explicitativo e complementar. Princípio da legalidade. Inadequação. Compatibilização com o sistema jurídico municipal. Hierarquia de leis. Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil.*

O presente expediente refere-se à minuta de Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil- PIGRCC- elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente-SMAM.

Antes do exame da minuta de decreto propriamente dito, necessário relatar a cronologia da participação desta Procuradoria-Geral-PGM no processo de discussão até a chegada do pedido formal de exame decorrente da reunião realizada no Gabinete do senhor Prefeito Municipal no dia 23-7-2007.

A CRONOLOGIA DOS FATOS:

Nos dias 8, 14 e 16 de fevereiro passado foram realizadas nesta PGM reuniões com as secretarias envolvidas para o fim de discutir o PIGRCC. A participação da signatária deu-se na condição de chefe-substituta da

Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária-PUMARF/PGM em razão de férias regulamentares do titular desta Procuradoria. Também estiveram presentes nesses encontros os servidores técnicos de outras Secretarias, cumprindo-se destacar os da SMAM, Empresa Pública de Transporte e Circulação-EPTC e Departamento Municipal de Limpeza Urbana-DMLU. Nessas três oportunidades discutiram-se as questões relativas às competências dos respectivos órgãos municipais, tendo por orientação o PIGRCC, eis que havia divergências especialmente quanto à competência da EPTC, face às disposições do Código Nacional de Trânsito, para assumir as atribuições previstas pelo Plano. Também havia divergências quanto a eventual conflito de atribuições entre SMAM, EPTC e DMLU quanto à operacionalização das diretrizes contidas no Plano apresentado, especialmente quanto à inexistência de local para depósito de contêineres e caçambas acaso apreendidas em razão de procedimento fiscalizatório. Ao final dessas reuniões não se chegou a um consenso quanto aos temas antes citados. Tampouco, ao que se sabe, o assunto retornou ao exame desta PUMARF/PGM, mesmo após o retorno da chefia-titular desta Procuradoria, no início do mês de março passado.

De referir que, naquele momento, toda a análise foi realizada tendo por base o Plano Técnico¹, abordando-se as questões mencionadas, especialmente as relativas às competências dos órgãos municipais. Até aquele momento não se conhecia qualquer minuta de decreto ou de projeto de lei que tratasse de institucionalizar no âmbito do Município de Porto Alegre a gestão dos resíduos produzidos pela construção civil.

De acordo com os encaminhamentos constantes no presente expediente também não há notícia sobre a data da elaboração da referida minuta podendo-se apenas relatar que o expediente foi aberto pela Assessoria Jurídica da SMAM-ASSEJUR/SMAM em 14-5-2007, encaminhado à

¹ Na forma como consta na cópia anexa.

Supervisão do Meio Ambiente- SUMAM em 9-7-2007 e em 27-7-2007 encaminhado à Procuradoria-Geral não para revisão do instrumento jurídico como consta no despacho da SMAM. O encaminhamento deu-se para a análise formal da legalidade dos atos administrativos e jurídicos a serem produzidos, dentro da atribuição para o controle da legalidade, que cabe à Procuradoria-Geral do Município, nos termos do artigo 87 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre². Deve ser mencionado que não houve qualquer pronunciamento formal desta PGM sobre a minuta de decreto até o envio do expediente, não fosse pelo desconhecimento, pelo fato de que, justamente em razão da importância da análise jurídica minuciosa, a fim de preservar os atos administrativos produzidos pela administração pública, toda e qualquer manifestação deve ser feita de modo oficial e formal a pedido da titular desta Procuradoria-Geral, o que somente veio a ocorrer em 30-7-2007.

De referir que consta no expediente, além da minuta de decreto, manifestação do Ministério Público, datada de 25-6-2007, sobre o assunto³. Após tal manifestação, houve novas modificações à minuta que consta a fls. 17 e seguintes. Com a presente manifestação, seguem as cópias dos textos legais referidos a fim de instruir a leitura e compreensão do que aqui se pretende analisar.

Fez-se necessário este relato a fim de deixar registrada a sucessão dos fatos no tempo, bem como para manter não apenas a competência institucional desta Casa, bem como a dignidade de todos aqueles que nela exercem as suas funções.

² Art. 87 - A Advocacia-Geral do Município é atividade inerente ao regime de legalidade da administração pública, tendo como órgão central a Procuradoria-Geral do Município, diretamente vinculada ao Prefeito.

³ Constam algumas sugestões e a indicação de que o Plano seja instrumentalizado por meio de lei municipal.

Feito isso, passa-se ao exame do que foi solicitado, especificamente à minuta que se encontra a fls. 17 e seguintes deste expediente.

AS QUESTÕES FORMAIS:
A COMPETENCIA PARA A MATÉRIA:

De plano se pode concluir, pela mera leitura do texto, que da forma como está posto, o PIGRCC constitui mera intenção de regulamentação do gerenciamento, na medida em que poucas são as regras ali contidas que terão eficácia imediata. É como se o Município adiantasse a intenção de, futuramente, regulamentar o gerenciamento de resíduos da construção civil sem, no momento, fazê-lo. Não haveria qualquer empecilho em assim proceder, todavia, tal observação deve ser feita haja vista a importância de dar ordenação à gestão dos resíduos.

Se é verdade que o Plano deve prever normas genéricas, essa generalidade não deve impedir a execução do que é pretendido, no caso, a gestão integrada dos resíduos da construção civil.

A gestão de resíduos sólidos provindos da construção civil é tema de suma relevância e que deve fazer parte da agenda ambiental municipal, tendo em conta a competência para a matéria.⁴ Não cabem aqui digressões sobre as competências dos entes federativos para o tema, mas cabe sim chamar a atenção para o fato de que a questão, no âmbito municipal, deve ter um tratamento integrado sob a ótica urbano-ambiental, no sentido de compatibilizar as questões ambientais sem deixar de lado as urbanísticas:

(...) podemos dizer que, para o planejamento, a avaliação, a indução, a redução dos impactos visando ao equilíbrio ambiental nas cidades, necessariamente precisamos adotar o conceito contemporâneo de meio ambiente, o qual pressupõe a presença do homem e todos os aspectos

⁴ Artigo 23, VI, artigo 30, I, II e VIII, artigo 225 da Constituição Federal.

do espaço construído que interagem e repercutem no ambiente. Sobretudo no espaço urbano, notadamente modificado pelo homem, o conceito de meio ambiente não pode ficar adstrito ao ambiente natural. Na avaliação dos impactos, no planejamento da cidade, é imprescindível considerar o processo de urbanificação, os serviços postos à disposição do mercado consumidor, as necessidades vitais da vida em sociedade (saúde, educação, emprego, lazer, cultura, habitação, segurança, etc.), a relação com os empreendimentos e a infra-estrutura urbana, a repercussão social e o impacto econômico destes, a fim de efetivamente buscar-se o equilíbrio ambiental no espaço urbano.⁵

A própria Lei Municipal n. 8.267/98 que disciplina o licenciamento ambiental na cidade de Porto Alegre já antecipava tal idéia:

Art. 1º - Ao Município compete buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, visando ao desenvolvimento sustentável.

Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências, interações de ordem física, química, biológica, urbanística, social e econômica que permite, abriga, rege, regula e orienta a vida e a interação com o ambiente urbano em todas as suas formas.

Não apenas a questão se insere como matéria urbano-ambiental, o que indica seja tratada de forma mais ampla, por todos os atores envolvidos nesse cenário municipal, como também deva classificada como questão relativa ao saneamento básico, acrescentando mais um elemento na questão relativa ao gerenciamento de resíduos. A ratificação de tal entendimento está na própria justificativa da Resolução 307 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA⁶ que trata das diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.^{7 8} Incide aqui, também, a Lei Estadual

⁵ PRESTES. Vanesca Buzelato. *Temas de Direito Urbano-Ambiental*, Belo Horizonte: Fórum, 2006, página 27.

⁶ Cópia anexa.

⁷ Considerando a política urbana de pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme disposto na Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001; Considerando a necessidade de implementação de diretrizes para a efetiva redução dos impactos ambientais gerados pelos resíduos oriundos da construção civil; Considerando que a disposição de resíduos da construção civil em locais inadequados contribui para a degradação da qualidade ambiental; Considerando que os resíduos da construção civil representam um significativo percentual dos resíduos sólidos produzidos nas áreas urbanas; Considerando que os geradores de resíduos da construção civil devem ser responsáveis pelos

n. 9.921/83, Decreto Estadual n. 38.356/98 e a Resolução n. 109, de 22-9-2005, do Conselho Estadual do Meio Ambiente-COSEMA, que estabelece diretrizes para elaboração do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, a ser elaborado pelos Municípios⁹.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica, do ano de 1989, já antecipava esses dois pontos ao classificar o manejo dos resíduos sólidos como inserido na política de saneamento básico da cidade, *bem como instituindo a obrigatoriedade de o Município indicar especificamente locais para o recebimento desses resíduos, por meio dos planos diretores setoriais:*

Art. 224 – O saneamento básico é ação de saúde pública e serviço público essencial, implicando seu direito garantia inalienável, ao cidadão, de:

(...)

II – coleta, disposição e tratamento de esgotos cloacais e dos resíduos sólidos domiciliares, e a drenagem das águas pluviais;

(...)

Art. 227 – O Município adotará a coleta seletiva e a reciclagem de materiais como forma de tratamento dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, sendo que o material residual deverá ser acondicionado de maneira a minimizar, ao máximo, o impacto ambiental, em locais especialmente indicados pelos planos diretores de desenvolvimento urbano, de saneamento básico e de proteção ambiental.¹⁰

Portanto, não resta dúvida quanto à competência municipal para a matéria, considerado o seu aspecto urbano-ambiental. Isso não significa,

resíduos das atividades de construção, reforma, reparos e demolições de estruturas e estradas, bem como por aqueles resultantes da remoção de vegetação e escavação de solos; Considerando a viabilidade técnica e econômica de produção e uso de materiais provenientes da reciclagem de resíduos da construção civil; e Considerando que a gestão integrada de resíduos da construção civil deverá proporcionar benefícios de ordem social, econômica e ambiental, resolve:

⁸ A Lei Federal n. 11.445 de 5-1-2007 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, excluiu da classificação de saneamento básico, o manejo de resíduos sólidos. Todavia, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre o inclui como tal.

⁹ Cópias anexas.

¹⁰ Não há qualquer incompatibilidade desse dispositivo com posteriores regulamentações sobre o tema, quer nem nível federal, estadual ou mesmo na cidade de Porto Alegre.

que possa haver contraposição a matérias cuja competência seja de outro entre federativo, o que será examinado mais adiante.

O INSTRUMENTO LEGISLATIVO UTILIZADO:

Preliminarmente, deve ser referido que a exposição de motivos anexa à minuta de decreto, acaso o acompanhe, deverá conter a justificativa da sua edição a fim de deixar historiada a motivação desse ato. Tal como consta, há apenas um relato sobre as atividades de gerenciamento de resíduos em ordem cronológica, sem qualquer motivação, condição essencial a qualquer ato administrativo, independentemente de sua natureza jurídica.

Quanto à minuta de decreto ora em exame, pode-se dizer que no direito brasileiro os atos legislativos formais são aqueles previstos no art. 59 da Constituição Federal¹¹. São os denominados atos normativos primários: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, que possuem uma vinculação com a norma constitucional originária, podendo, portanto, inovar a ordem jurídica¹².

O decreto, tal qual a minuta proposta, pode ser classificado como atividade legislativa secundária, significando que o chefe do Poder Executivo ao expedi-los não poderá inovar a ordem jurídica, criando direitos ou obrigações não estabelecidos em lei. Não obstante isso, ao serem expedidos regulamentos por meio de decretos, são produzidos impactos na ordem jurídica, inclusive com a possibilidade da lei em sentido formal surtir efeito na vida das pessoas.

¹¹ Aplicado aos municípios pelo princípio da simetria e pelas disposições expressas da Lei Orgânica Municipal.

¹² CLÈVE. Clèmerson, *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo:Revista dos Tribunais, 1993, p. 215.

Essa análise teórica decorrente do disposto pelo artigo 84, inciso IV da Constituição Federal¹³ encontra respaldo e guarda coerência com o princípio da reserva legal, presente no art. 5º, inciso II¹⁴ e art. 37 *caput* da Carta Magna que estabelece o *princípio da legalidade* que baliza os atos da Administração Pública. Além disso, tal como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵, a legalidade é instrumento para viabilizar o propósito de garantir a segurança jurídica¹⁶, de modo que a *característica de abstração e generalidade das leis é um meio de proteção contra casuísmos, perseguições ou favoritismos*, militando, assim, em prol do tratamento isonômico aos cidadãos.

Ficam claras, portanto, a função e a importância do poder regulamentar no sentido de complementação e explicitação de leis, como forma de as executar. É o instrumento de concretização das leis formais¹⁷, sendo que a disposição de direitos e deveres fica restrita ao comando de lei *strictu sensu*. O regulamento, consoante Clèmerson Clève, pode ser *definido como ato administrativo normativo, contendo comandos gerais, com vistas à correta aplicação da lei. A finalidade dessa modalidade regulamentar é a explicitação da norma legal e o aparelhamento dos meios concretos para sua execução*¹⁸. O regulamento, portanto, não pode operar *contra legem, ultra legem, nem praeter legem*. Opera unicamente *secundum e intra legem*¹⁹. A doutrina aponta basicamente três funções para o poder regulamentar exercido no Brasil: a) resolver o problema da execução da lei; b) facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e acomodar o aparelho administrativo para bem observá-la e c) incidir no campo da discricionariedade técnica, no sentido de explicitar conceituação eminentemente técnica de outras áreas de conhecimento.

¹³ Aplicado aos municípios por força do princípio da simetria, naquilo que couber.

¹⁴ Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

¹⁵ *Regulamento e Princípio da Legalidade*, Revista de Direito Público n. 96, p.42 e seguintes.

¹⁶ Isto porque, no Estado de Direito os cidadãos não podem ser surpreendidos por restrições ou imposições que não estejam previstos na lei, aliás, lei esta que deve ter sido submetida ao princípio democrático, estabelecido no processo legislativo constitucional.

¹⁷ Obviamente que naqueles casos em que a lei formal estiver despida dos mecanismos de concretização, tal como as normas de eficácia contida segundo a classificação de José Afonso da Silva na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, São Paulo:Malheiros, 2003.

¹⁸ FERRAZ, Sergio apud CLEVE, Clemerson, ob. cit.

¹⁹ Idem.

Ainda sobre o poder regulamentar, vale transcrever excerto do texto de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰:

os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportados pelo enunciado legal, os preceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: I - limitar a discricionariedade administrativa seja para: a) dispor sobre o modus procedendi da Administração nas relações que necessitam surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; b) caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica, II- decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos, mediante simples discriminação integral dos que neles contém. Em suma: para ser válido o regulamento só pode conter disposições previamente comportadas pela lei regulamentada.

Muito embora a minuta de decreto apresentado pudesse pretender regulamentar dispositivos da legislação federal e estadual, não parece ser o instrumento legislativo mais adequado para tal, na medida em que não há um Plano Integrado no sentido próprio da expressão. As disposições ali contidas são por demais genéricas, aliás, observação formulada também pelo Ministério Público ao exame da minuta apresentada. Demonstram, repita-se, muito mais uma intenção da administração municipal, do que efetivas e eficazes normas com o estabelecimento de procedimentos próprios para o gerenciamento de resíduos oriundos da construção civil na cidade de Porto Alegre.

Nesse sentido, em havendo vários dispositivos que necessitariam ser regulamentados, tal como o que dispõe sobre as normas e sanções por descumprimento, bem como aqueles referentes à volumetria padronizada das caçambas e contêineres²¹, por exemplo, qual seria a forma adequada para a explicitação? Um novo decreto? Em caso positivo, *data venia*, seria ser um contra-senso instituir o nominado Plano desta forma, para posteriormente

²⁰ Regulamento e Princípio da Legalidade, Revista de Direito Público n. 96.

²¹ O artigo 14 da minuta refere que as caçambas deverão ter algum tipo de fechamento.

regulamentá-lo por meio de outro decreto. Especificamente quanto ao exemplo em comento, deve ser lembrado que já existe regulamentação específica por meio da Lei Municipal n. 7969, de 21-1-97 que trata da utilização de *contêineres* e caçambas para recolhimento de resíduos sólidos. Portanto, feitas as compatibilizações necessárias é importante observar pretendida revogação das normas ali contidas, o que somente poderia ser feito mediante nova Lei.

De qualquer modo, seja na forma apresentada, ou como um Plano que pressupõe a instituição de diretrizes claramente definidas, responsabilidades do Município e de terceiros, estabelecimento objetivo dos órgãos de execução e fiscalização, previsão de normas próprias a serem regulamentadas por legislação posterior, não seria o decreto a forma adequada para assim disciplinar.

Se a intenção era a instituição do Plano por meio de decreto para depois fazer a devida adequação por meio dos respectivos projetos de lei, parece que tal idéia também não se ajustaria à lógica formal e jurídica, especialmente aquela relativa à hierarquia das leis e ao processo legislativo.

Portanto, não fossem as observações acima, deve ser lembrado que a manifestação do Ministério Público, acatada pela SMAM ao proceder as alterações sugeridas, também refere que a instituição do Plano deveria ser objeto de projeto de lei, não apenas em razão de aspectos formais e materiais, mas também para possibilitar o credenciamento, se for o caso, para recebimento de verbas federais para o Plano Integrado.

Por isso entende-se que a minuta apresentada padece de vício formal que poderia ser corrigido não apenas pela sua transformação em projeto de lei, observado o processo legislativo pertinente, mas pela introdução de diretrizes, procedimentos e normas e competências para execução que efetivamente tratem a questão do gerenciamento dos resíduos da construção

civil de forma eficiente e eficaz. Em assim o fazendo, aproveitando-se para enfrentar eventuais alterações legais necessárias a fim de que o Plano reste compatibilizado com o restante da legislação municipal, a questão restaria praticamente regulamentada no seu todo no âmbito municipal. Deixar-se-ia, se fosse o caso, a regulamentação explicitativa da lei para posteriores decretos que teriam o fim somente de aclarar- não inovar- o conteúdo normativo já posto na lei geral.

O MERITO PROPRIAMENTE DITO:

Poder-se-ia até defender a tese de ser o decreto proposto uma regulamentação decorrente das normatização federal ou estadual. Entretanto, como se disse, adentrando no campo de mérito propriamente dito, se pode dizer que alguns dispositivos contêm conceituações técnicas próprias de matéria regulamentar. Por outro lado há muitos propósitos elencados que dependerão de explicitação posterior, justamente porque a minuta do pretendido decreto pretendeu, mas não esclareceu, o conteúdo normativo.²²

Mesmo que se admita que um Plano deva conter disposições genéricas, como já se referiu acima, essas diretrizes gerais devem ser suficientemente claras quanto ao seu conteúdo de maneira que possam dar eficácia imediata ou contida ao pretendido, conforme o caso. No caso da minuta examinada, há vácuos normativos bastante significativos. Apenas para ilustrar, exemplo disso são as competências para execução das medidas ali previstas e para a fiscalização que não estão devidamente explicitadas. Não há também previsão de condutas e respectivas sanções administrativas, imprescindíveis à eficácia de qualquer Plano. Sequer há a menção a infrações, muito embora o Plano já trate de forma genérica da fiscalização por irregularidades. Obviamente que, no caso de imposição de sanções e de multas administrativas, justamente pelo caráter dessas medidas, a matéria seria de

²² Seria a regulamentação da regulamentação, o que não teria sentido lógico ou jurídico.

reserva legal, por força do artigo 5º, II e artigo 37, *caput* da Constituição Federal.²³

Por outro lado, deve ser lembrada a disposição contida na Lei Orgânica e acima referida quanto à necessidade de os planos setoriais indicarem as áreas de depósito de resíduos. A imposição do comando orgânico, imprescindível ao planejamento das cidades, demanda a indicação de locais específicos, não bastando as disposições genéricas do artigo 11 e as do artigo 26.

Outro exemplo a ser citado seria o da previsão de o Município poder disponibilizar transporte aos pequenos geradores de resíduos, conforme artigo 6º, parágrafo terceiro da minuta. É de ser questionada de que forma seria feito esse fornecimento de transporte e se haveria algum custo decorrente. Em caso positivo, havendo gasto público, deveria estar prevista a respectiva verba orçamentária e não seria o decreto o instrumento adequado para tal finalidade.

A observação que se faz o artigo 36 é a de que se o decreto possui incidência imediata não há razão para a celebração de Termo de Compromisso com o órgão ambiental²⁴, devendo-se exigir o cumprimento das exigências desde logo. Pelo mesmo raciocínio, se os transportadores terão um prazo para adequação à lei, isso significa que não se faz necessário o ajuste antes de expirado esse tempo, assim como não poderá o Município proceder a fiscalização antes de expirado o prazo concedido. De ser questionado também se tal dispositivo não configuraria uma hipótese de exceção à legislação municipal de licenciamento ambiental, especificamente às disposições da lei Municipal 8.267/98. Em caso positivo, o decreto também se mostraria inadequado para tal fim. Acaso pretendida exceção às disposições do regramento geral, essa medida excepcional deve ser prevista em lei.

²³ Se fosse o caso de aplicar legislação já existente e devidamente ajustada às novas hipóteses legais, necessária a remissão expressa a respectiva Lei ou Lei Complementar Municipal.

²⁴ Aliás, questiona-se tal procedimento, uma vez que a representação judicial e extrajudicial do Município para com terceiros se dá na pessoa do titular da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, conforme artigo 12 do Código de Processo Civil e normatização administrativa pertinente.

A COMPETÊNCIA DE CADA ÓRGÃO MUNICIPAL NA EXECUÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DO PLANO NA FORMA PREVISTA:

Sempre é salutar que as manifestações dos órgãos envolvidos resem formalmente registradas nos respectivos expedientes administrativos, justamente para que possam ser examinadas e cotejadas à luz do sistema jurídico respectivo e trazidas à colação no momento oportuno. Lamentavelmente nas reuniões acompanhadas por esta PGM o que se concluiu foi que o objeto principal de discussão seria a inconformidade da EPTC em realizar o que está previsto pelo Plano, tendo em conta as suas atribuições institucionais e, especialmente as disposições do Código Nacional de Trânsito-Lei Federal n. 9.503, de 23-9-97. Da mesma forma havia dúvidas sobre as atribuições da SMAM e DMLU frente ao Código Municipal de Limpeza Urbana-instituído pela Lei Complementar n. 234/90.

À vista do que foi relatado, necessárias algumas considerações sobre tal ponto das atribuições para a execução do Plano, o que levou ao tratamento específico na forma deste idem. De toda sorte, a par dessas observações não exaustivas, seria recomendado, caso não tenha sido superado esse ponto de destaque referente às atribuições de cada órgão, que houvesse a respectiva manifestação no presente expediente, a fim de deixar consignado o posicionamento oficial, de forma a evitar problemas futuros justamente na execução do Plano Integrado de Gerenciamento²⁵.

Visto isso e a título de chamar a atenção para a questão, tem-se que o artigo 23 e seguintes estabelecem a competência da EPTC para fiscalizar

²⁵ Somente aqueles que estão acostumados ao trato das lides administrativas possuem a noção exata da importância do registro de fatos, manifestações, pareceres, opiniões a respeito de determinado assunto. Esse cuidado, que não se confunde com burocracia ou lentidão no encaminhamento das questões, visa a resguardar eventuais discussões posteriores seja na esfera administrativa ou judicial sobre o mesmo tema. Por várias vezes esses elementos considerados por alguns como dispensáveis, se devidamente documentados, serviram de ponto essencial ao deslinde de questão administrativa ou até mesmo de defesa em ação judicial. Nesse sentido, a documentação não é um entrave à administração pública, mas sua aliada, no sentido de preservar a memória dos fatos e dos atos administrativos que devem necessariamente, e sempre, serem motivados e alinhados à finalidade pública.

a disposição dos *contêineres* em via pública, bem com as questões relativas à identificação e sinalização de acordo com a legislação municipal. Além disso, lhe caberia a fiscalização quanto à conformidade do veículo transportador. Ainda, nos termos do artigo 32 caberia àquela empresa fiscalizar a regularidade das caçambas estacionárias móveis em via pública.

Preliminarmente, a disposição de *contêiner* em via pública deve obedecer ao contido no Código Nacional de Trânsito lembrando que o Município possui regulamentação específica por meio da Lei Municipal n. 7969, de 21-1-97 que estabelece regramento específico sobre container e caçambas de resíduos. Não obstante algumas dessas disposições estarem implicitamente revogadas pelo Código de Trânsito, especificamente aquelas relativas à localização desses dispositivos na via pública, há de se ter presente que não houve a revogação expressa daquela Lei. Isso significa, tal como já se disse acima, que eventual disposição que pretenda alterar a norma ali contida, deverá decorrer de lei e não de decreto.

Não fosse isso, segundo o Código de Trânsito, tanto os contêineres como as caçambas não se ajustam às disposições ali contidas, fugindo da alçada de atuação da EPTC. Nesse sentido, apenas para que se tenha uma rápida idéia, seguem algumas disposições do Código:

Artigo 1º-O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

*§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por **pessoas, veículos e animais**, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. (grifou-se)*

O trânsito também é estruturado na forma de sistema nacional, com atribuições a todos os entes federativos, nos seguintes termos:

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;

II - fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito;

III - estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema.

Mais adiante, quanto à competência extrai-se, entre outras:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

(...)

*VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos **veículos**, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;*

(...) (grifou-se)

Nesta rápida amostragem parece não estar entre as competências da EPTC fiscalizar a disposição de contêineres em via pública. Até porque, pelo Código de Trânsito, a disposição desses equipamentos em via pública não é permitida. Nesse sentido, a previsão da minuta do decreto é vazia no sentido de contrariar a legislação federal não apenas quanto à previsão da infração, mas quanto à competência da empresa pública municipal para tanto. De resto, com as ressalvas feitas à necessária avaliação da EPTC, o artigo 1º do

Código é claro ao estabelecer a finalidade da regulamentação. No caso concreto, independentemente de utilização de decreto ou projeto de lei para regular a matéria, tais disposições seriam inócuas na medida em que contrárias às diretrizes gerais.

No que pertine às atribuições previstas na minuta do decreto para o DMLU, em cotejo com a Lei Complementar n. 234/90, parece haver contradições que somente poderiam ser superadas mediante alteração da referida Lei Complementar, mediante nova previsão com a utilização do mesmo instrumento legislativo, qual seja: a lei complementar, sendo o decreto ou o projeto de lei ordinária imprestável par tal finalidade.

O *caput* do artigo 1º do Código Municipal de Limpeza Urbana estabelece que:

Artigo 1º - Os serviços de limpeza urbana serão regidos pelas disposições desta lei e, salvo exceções, executadas pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU, por meios próprios ou adjudicando-os a terceiros gratuita ou remuneradamente.

Muito embora o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil seja considerado um plano setorial dentro da questão da limpeza urbana, deve-se estar atento para as disposições dessa Lei Complementar a fim de evitar que a normatização por meio do decreto ou até mesmo pela sua transformação em projeto de lei possa causar um descompasso nas atribuições daquela autarquia e na legislação em si. Basta cotejar o disposto pela Lei Complementar quanto aos resíduos sólidos com as regras contidas na minuta do decreto para verificar que os serviços de limpeza urbana, por regra geral, são da competência da autarquia. Eventuais exceções a essa regra geral devem decorrer de lei, não de decreto.

Artigo 17 – A coleta, transporte, destino e disposição final do lixo especial gerado em imóveis, residenciais ou não, são de exclusiva responsabilidade de seus proprietários.

Artigo 18- Os serviços previstos no artigo anterior poderão ser realizados pelo executivo, a seu critério, desde que solicitado para tanto, cobrando o custo correspondente.

Parágrafo único – Na hipótese de ser transgredido o artigo nº. 17, e vindo o executivo a efetuar os serviços, o custo correspondente será cobrado em dobro, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Artigo 19 – No que for pertinente à limpeza e conservação dos logradouros públicos, as construções e demolições reger-se-ão pelas disposições da presente lei e pelas seguintes obrigações:

I – manter em estado permanente de limpeza e conservação o trecho fronteiro à obra.

Multa de 59,3905 a 118,7810 ufms;

II – evitar excesso de poeira e queda de detritos nas propriedades vizinhas, vias e logradouros públicos.

Multa de 59,3905 a 118,7810 ufms;

III – Não dispor materiais no passeio público ou via pública, senão o tempo necessário para sua descarga ou remoção, salvo quando se destinar a obras a serem executadas no próprio logradouro ou muro de alinhamento.

Multa de 59,3905 a 118,7810 ufms;

Parágrafo único – As sanções decorrentes da inobservância do disposto neste artigo serão aplicadas ao responsável pela obra ou ao proprietário do imóvel autuado.

Se por um lado o Plano prevê um regramento em uma dimensão mais gerencial e mais setorial aos resíduos sólidos provenientes da construção civil, não é menos verdade que deve ser cotejado com as disposições dessa Lei Complementar com a qual está em desacordo.

Por meio desse Plano a gestão dos resíduos passa a ser dividida entre vários órgãos municipais, enquanto que o Código Municipal de Limpeza urbana prevê a competência exclusiva do DMLU.

Essas ponderações são apenas ilustrativas e não exaustivas, servindo apenas como referencial para a análise do assunto trazido a exame.

AS CONCLUSÕES:

Essa análise pretendeu apenas demonstrar a cautela com que deve ser tratada a questão. A minuta comportaria um exame mais acurado,

especialmente no que pertine à competência de cada órgão dentro desse sistema municipal que se pretende montar, bem como quanto à necessária compatibilização com a legislação federal, estadual e municipal incidentes. Todavia, tal exame, se for o caso, deve ser feito pelas respectivas Assessorias Jurídicas de cada órgão envolvido, tendo o presente apenas o intuito de chamar a atenção para os principais problemas pertinentes ao encaminhamento da matéria na forma do instrumento legislativo utilizado, bem como no trato do mérito em si.

Nesse sentido a conclusão é a de que a minuta de decreto trazida a exame contém vícios de natureza formal e material que o maculam pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inorganicidade, destacando-se:

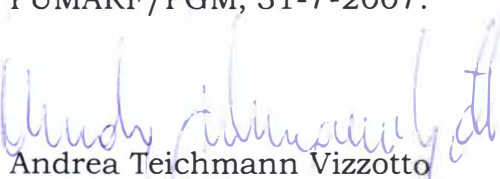
- a) O decreto é instrumento legislativo utilizado para explicitação de leis a fim de dar operacionalização às normas de direito material. No caso concreto, o Plano apresentado assemelha-se a uma carta de intenções, anunciando eventual e futuro trato da matéria. Isso porque suas disposições, a par de serem genéricas, como devem ser, o são a tal ponto que inviabilizam qualquer eficácia no gerenciamento dos resíduos sólidos provenientes da construção civil;
- b) Há pontos específicos que demandam o trato da questão por meio de lei, afora o já apontado no item anterior. O disposto no artigo 224 da Lei Orgânica, demanda a indicação específica de locais para depósito dos resíduos, justamente porque um Plano caracteriza-se pelo seu caráter estratégico e gerencial, não se coadunando com as disposições do artigo 11 e 36.

- c) Há regulamentação municipal específica sobre a utilização e disposição de contêineres e caçambas para recolhimento de resíduos. Desse modo, estando a Lei Complementar em vigor, somente lei complementar posterior em sentido estrito poderá revogar as disposições ali contidas;
- d) A minuta de decreto altera o sistema de política de limpeza urbana instituída pela Lei Complementar n. 234/90. Por isso, acaso a intenção seja alterar essa sistemática, o caminho indicado não é o da utilização do decreto.

Ante todo o exposto, sugere-se o encaminhamento do expediente à consideração do senhor Procurador-Geral Adjunto de Domínio Público, Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária- PDPUMA/PGM, com vista à senhora Procuradora-Geral para apreciação e devidos encaminhamentos. Acaso acolhida a manifestação, após a homologação e anotações internas, sugere-se seja dada ciência à SMAM, EPTC e DMLU, órgãos diretamente envolvidos e citados no decorrer da presente análise.

É o parecer, *sub censura*.

PUMARF/PGM, 31-7-2007.



Andrea Teichmann Vizzotto
Procuradora do Município de Porto Alegre.
Matricula n. 10464.7
OAB/RS 21.335



Folha n.º: _____

Rubrica: _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE DOMÍNIO PÚBLICO, URBANISMO E
MEIO AMBIENTE

Processo n.º: 1.024871.07.9

Interessado: Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Assunto: Plano integrado de gerenciamento de resíduos da construção civil.

Trata o presente processo de exame de minuta de Decreto que regulamente o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Encaminhado o processo a PUMARF foi o mesmo distribuído a Dra. Andréa que acompanhou as reuniões realizadas na SMAM. Após análise a douta procuradora apresenta parecer de fls., onde analisa a forma da legalidade dos atos administrativos e jurídicos a serem produzidos, dentro do controle da legalidade, que cabe à PGM, nos termos do art. 87 da LOM. Após longa e detalhada exposição conclui que a minuta de decreto trazida a exame contém vícios de natureza formal e material que o maculam por inconstitucionalidade, ilegalidade e inorganicidade, destacando os seguintes pontos: 1) O plano apresentado além de ser genérico, o são a tal ponto que inviabiliza qualquer eficácia no gerenciamento dos resíduos da construção civil; 2) existem pontos que demandam trato de questão por projeto de lei ou lei complementar. O art. 224 da LOM demanda e indicação específica de locais para depósito, um plano tem caráter estratégico e gerencial não

3



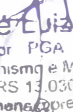
Folha n.º: _____

Rubrica: _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE DOMÍNIO PÚBLICO, URBANISMO E
MEIO AMBIENTE

coadunando com os art. 11 e 36; 3 – está em vigor lei complementar que regulamenta a utilização de contêineres, logo só lei complementar posterior poderá revogar as disposições ali contidas; 4 – a minuta apresentada altera o sistema de política de limpeza urbana da Lei Complementar 234/90, logo a alteração não pode ser feita por decreto. Assim, recomendo a aprovação do parecer de lavra da Dra. Andréa e após homologação do mesmo que seja dada ciência ao Sr. Prefeito bem como a SMAM, EPTC e DMLU para em conjunto com a PGM proporem o competente projeto de Lei.

Em 08.08.07


José Luiz Alimone
Procurador PGA Domínio Público,
Urbanismo e Meio Ambiente
OAB/RS 13.030 - Ins. 6014
alimone@prefpoa.rs.gov.br



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

HOMOLOGAÇÃO

HOMOLOGO o **Parecer n.º 1138/2007**, da lavra da Procuradora Andréa Teichmann Vizzotto, que versa acerca do caráter regulamentar, explicitativo e complementar de decretos enquanto instrumento legislativo, observando o Princípio da Legalidade e a compatibilização com o sistema jurídico municipal, aplicados ao caso concreto, de previsão de tratamento de resíduos da construção civil.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação à Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente; à Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária; à Secretaria Municipal do Meio Ambiente; à Empresa Pública de Transportes e Circulação e ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana, estabelecendo-se orientação jurídica uniforme para casos similares.

PGM, 10 de agosto de 2007.

Mercedes Maria de Moraes Rodrigues
Procuradora-Geral do Município



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

HOMOLOGAÇÃO

HOMOLOGO o **Parecer n.º 1138/2007**, da lavra da Procuradora Andréa Teichmann Vizzotto, que versa acerca do caráter regulamentar, explicitativo e complementar de decretos enquanto instrumento legislativo, observando o Princípio da Legalidade e a compatibilização com o sistema jurídico municipal, aplicados ao caso concreto, de previsão de tratamento de resíduos da construção civil.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação à Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente; à Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária; à Secretaria Municipal do Meio Ambiente; à Empresa Pública de Transportes e Circulação e ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana, estabelecendo-se orientação jurídica uniforme para casos similares.

PGM, 10 de agosto de 2007.

Mercedes Maria de Moraes Rodrigues
Procuradora-Geral do Município



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

HOMOLOGAÇÃO

HOMOLOGO o **Parecer n.º 1138/2007**, da lavra da Procuradora Andréa Teichmann Vizzotto, que versa acerca do caráter regulamentar, explicitativo e complementar de decretos enquanto instrumento legislativo, observando o Princípio da Legalidade e a compatibilização com o sistema jurídico municipal, aplicados ao caso concreto, de previsão de tratamento de resíduos da construção civil.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação à Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente; à Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária; à Secretaria Municipal do Meio Ambiente; à Empresa Pública de Transportes e Circulação e ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana, estabelecendo-se orientação jurídica uniforme para casos similares.

PGM, 10 de agosto de 2007.

Mercedes Maria de Moraes Rodrigues
Procuradora-Geral do Município



A vinculação de receita não é admitida pela ordem jurídica. A destinação de receita por meio de decreto para a compensação para a proteção ou remediação ambiental viola o disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal³².

Por fim, caracterizada como tributo, **não** poderia ser admitida a criação da compensação ou a fixação dos seus limites através de decreto do executivo.

Se o instituto da compensação, em nível municipal, pressupõe a gradação do impacto para a sua fixação e o seu resultado tem destino certo a ações de sustentabilidade ambiental, então prevalece a natureza de reparação civil, ainda que não pressuponha o dano efetivo. Entretanto, deve ser estabelecido um equilíbrio entre a potencialidade do impacto, dimensionado pelas medidas necessárias a sua mitigação ou eliminação, e a compensação estabelecida no licenciamento. Nesse aspecto, deve-se ressaltar que a compensação não elimina a obrigação de indenizar quando da ocorrência de dano ambiental efetivo, previsto ou não. O custo da compensação não está vinculado à reparação do dano efetivo, mas às ações de prevenção e mitigação do uso de recursos ambientais, conforme posição de Cristiane Derani³³.

Se não houver uma vinculação do custo da compensação com o impacto ambiental potencial, caracteriza a exação como tributo e deve se submeter aos princípios e regras dos institutos dessa natureza, tais como o princípio da legalidade, da segurança jurídica tributária, da anuidade etc. E se assim for, o decreto é instrumento inadequado para a sua regulação.

³² Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo".

³³ DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Brasileiro. 12. ed., SP: Malheiros, 2002, p. 52.



citado não é casado pelo, ao final, que deixou de examinar a quantificação estabelecida para a forma de sistema de compensação pelo Decreto n. 15.416/2006, bem como a análise de quantificação nas razões da petição do Requerente, por se tratar de matéria técnica afeta aos servidores habilitados para esse exame. Surpreende os resultados demonstrados pelo Requerente, mas são insuficientes para sustentar o excesso das quantificações do sistema de compensação estabelecido. De qualquer forma, essa análise não é afeta à matéria jurídica.

São esses os parâmetros que devem ser considerados pelo Poder Público para o tratamento de matéria tão relevante para a política de gestão ambiental no âmbito do Município de Porto Alegre. A necessária obediência aos limites reguladores outorga à sociedade segurança jurídica e estabilidade institucional imprescindível ao Estado Democrático de Direito, e legitima a necessária adequação das ações de defesa e proteção do meio ambiente que demanda do Poder Público a obrigação superlativa de garantia dos recursos naturais às gerações futuras.

É o parecer.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2007.


ANA LUISA SOARES DE CARVALHO
Procuradora do Município
OAB 16776