

Porto Alegre, 9 de março de 2022.

**Informação nº 731/2022**

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Executivo.  
Consulente: Adriano César Bergamo, Consultor Jurídico.  
Destinatário: Prefeito Municipal.  
Consultores: Grazielle de Campos Feio e Bartolomê Borba.  
Ementa: O Poder Legislativo possui competência para propor projeto de lei que visa a proteção ao meio ambiente, desde que não interfira na organização administrativa do Poder Executivo. A proibição de recebimento de resíduos de outros municípios é de competência do Município, podendo ser de iniciativa do Poder Legislativo. Sugestão de modificação da redação do Projeto de Lei n. 06/2022. Matéria do Projeto de Lei n. 08/2022 que deve ser incluída no Plano Diretor, com a garantia da participação popular.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 13207/2022, é solicitada análise da seguinte questão:

Encaminhamos, em anexo, o Projeto de Lei n.º 06/2022, de autoria do Vereador Paulo Azeredo, que Proíbe a instalação de empresas que trabalham, processam e armazenam resíduos industriais, líquidos, sólidos, gasosos e do tipo classe 1, oriundos de outros Municípios, Estados ou Países, bem como o Projeto de Lei n.º 08/2022, de autoria dos Vereadores Paulo Azeredo e Gustavo Oliveira, que proíbe a instalação na zona urbana e rural de empresas que trabalham, processam e armazenam aterros sanitários sólidos, líquidos, e resíduos industriais (tipo classe 1) sólidos, metais graxos, oleosos, gasosos e químicos que não cumpra os requisitos estabelecidos nesta lei, para análise de seus aspectos jurídicos e constitucionais.

Examinada a matéria, passamos a opinar.

1. O Projeto de Lei de n. 06/2022 de autoria do Vereador Paulo Azevedo visa a proibição de instalação de empresas que trabalham, processam e

armazenam resíduos industriais, líquidos, sólidos, oleosos, graxos, metais, gasosos e do tipo classe 1, oriundos de outros municípios, estados e países, no âmbito do município de Montenegro, tanto no perímetro urbano como também no meio rural, além de proibir o recebimento de resíduos industriais líquidos, sólidos, oleosos, graxos, metais, gasosos e do tipo classe 1, oriundo de outros municípios, estados ou países.

Já o Projeto de Lei n. 08/2022 pretende a proibição da instalação de aterro sanitário na zona urbana e rural, de empresas, que trabalham e processam e armazenam aterros sanitários sólidos, líquidos, resíduos industriais (tipo classe 1), sólidos, metais, graxos, oleosos, gasosos e químicos, urbano e rural que não cumpram os seguintes requisitos previstos nos incisos I a III do art. 1º:

I – Distância mínima de 2000 (dois mil) metros de núcleo habitacional, compreendido como: bairro, vilarejo, área ou conjunto residencial e qualquer residência individual.

II – Ter uma distância mínima de 1000 (mil) metros de rios, nascentes, arroios, e outros mananciais de água, com a distância medida a partir da calha regular.

III – Proibição da instalação de aterros para destino final de resíduos sólidos urbanos em locais que superficialmente ou sub superficialmente possuam depósitos de Arenito Botucatu.

Os projetos de lei em apreço não criam nova estruturação e atribuições a Secretarias e órgãos da administração pública, matéria que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 60, inciso II, “d”, da Constituição Estadual.

O Município possui competência para promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, conforme disposto no art. 13, inciso VII, da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

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

[...]

VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana;

Segundo entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Poder Legislativo pode legislar a respeito da proteção ambiental, sem interferência no conteúdo do serviço público prestado ou na estrutura administrativa do Poder Executivo, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. LEI - SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA Nº 8.568, DE 02OUT2020, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE COMPENSAÇÃO VEGETAL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL OU FORMAL A JUSTIFICAR A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Câmara Municipal de Santo Antônio da Patrulha promulgou a lei que institui o programa de Compensação Vegetal no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha. A par disso, ao contrário do sustentado pelo proponente, a atuação do Poder Legislativo não ofendeu o disposto no art. 8º da CE-89, tampouco os demais comandos legais por ele invocados, porquanto a lei promulgada não interfere no conteúdo do serviço público prestado, tampouco na forma de sua prestação aos munícipes. Não se criou novas estruturas ou se interferiu na administração em si, nos moldes do art. 60, II, ?d?, da CE-89. Trata-se de lei meramente exortativa, de caráter protetivo ambiental - que visa a fomentar o plantio de árvores frutíferas nativas e exóticas (desde que não invasoras) - que não interfere no conteúdo do serviço público prestado no município, em especial pela Secretaria do Meio Ambiente, remetendo o tratamento da matéria na seara administrativa ao poder discricionário do gestor. 2. Não há, portanto, mácula ou vício material ou mesmo formal na Lei-SAP nº 8.568, de 02OUT2020, ora questionada, razão por que a improcedência do pedido se impõe. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

(TJ-RS - ADI: 70084833755 RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Data de Julgamento: 11/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. USURPAÇÃO DE INICIATIVA INOCORRENTE. Não há na Constituição Estadual, tampouco por

simetria, a criação de competência exclusiva ao Poder Executivo Municipal para a iniciativa de lei que objetive a vedação à criação de aterro sanitário em área de proteção ambiental. Mesmo que considerada a tese da inicial há a preponderância da defesa do meio ambiente sobre a simples declaração de vício formal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022100416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 03-11-2008)

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 878911/RJ – decidiu que o Poder legislativo pode legislar criando despesa para o Município, desde que não interfira na sua estrutura ou atribuição de seus órgãos nem no regime jurídico dos servidores públicos, conforme segue:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

Na Lei Orgânica do Município de Taquari, consta no art. 213 que o Município estabelecerá normas com o fim de promover a reciclagem, a destinação e o tratamento dos resíduos industriais, hospitalares, dos agrotóxicos e dos rejeitos domésticos, proibindo no seu parágrafo único, *verbis*:

Parágrafo Único – São proibidos os depósitos de materiais orgânicos e inorgânicos, bem como a destinação de resíduos sólidos próximos à residências e locais não apropriados para tal.

Portanto, o Poder Legislativo de Montenegro possui competência de iniciativa de lei sobre matéria de cunho ambiental, desde que respeite a competência privativa do Poder Executivo, especialmente quanto à sua estruturação administrativa, ou atribuição de seus órgãos e regime jurídico dos servidores públicos.

2. Ocorre que, muito embora o Poder Legislativo possua competência para legislar sobre proteção ambiental, devem ser observados os limites legais para a verificação da legalidade dos conteúdos dos Projetos de Lei.

O art. 23 da Constituição Federal estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preservar as florestas, a fauna e a flora. Já o art. 24, inciso VI, da Lei Maior determina que a competência concorrente para legislar em matéria ambiental é da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Contudo, por disposição do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ainda, de acordo com o art. 6º, inciso VI, § 2º, da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, os Municípios poderão elaborar suas próprias normas ambientais, desde que não entrem em conflito com as normas de âmbito federal e estadual.

3. A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Estão sujeitas à observância desta lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou o gerenciamento de resíduos sólidos (§ 1º, art. 1º).

São considerados resíduos sólidos, para efeitos da citada lei (inciso XVI do art. 3º):

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Vale observar o art. 6º da Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes para o saneamento básico:

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (art. 4º, Lei n. 12.305/2010).

Dentre os princípios para a gestão adequada dos resíduos sólidos previstos nos incisos do art. 6º da citada lei estão a prevenção e a precaução,

o desenvolvimento sustentável, a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais seguimentos da sociedade, o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Ou seja, a Política Nacional de Resíduos Sólidos não prevê a proibição de instalação de aterro sanitário, ou similar, e o recebimento e a destinação de resíduos sólidos domiciliares, de natureza urbanos e rejeitos de qualquer natureza. Mas, nada impede que o Município crie restrições e requisitos para a instalação de aterro sanitário.

Diante da importância da gestão dos resíduos sólidos para o meio ambiente, a Lei n. 12.305/2010, incentiva o município para que possua um plano municipal, bem como obriga a licenciar os aterros sanitários e outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (§ 4º, art. 18). Isto porque o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos pode reduzir os impactos negativos no meio ambiente.

4. Quando se trata de estabelecer delimitações para a instalação de aterro sanitário, conforme o conteúdo do Projeto de Lei n. 08/2022, o Plano Diretor é o instrumento mais adequado, a teor do art. 182 da Constituição da República, para o estabelecimento de diretrizes gerais de planejamento do Município, zona urbana e rural, o que está em consonância com o art. 208 da Lei Orgânica do Município de Montenegro:

Art. 208 O Município, ao promover a ordenação de seu território, definirá zoneamento e diretrizes gerais de ocupação que assegurem a proteção dos recursos naturais, em consonância com o disposto na legislação estadual pertinente.

Importante observar a redação do art. 177 e do seu § 5º, da Constituição do Estado, *verbis*:



Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

[...]

§ 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Segundo o art. 209 da Lei Orgânica do Município: *“A política urbana do Município e o seu plano diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente, através da adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação do solo urbano”*.

A Câmara Municipal possui competência para legislar sobre o Plano Diretor do Município, com a sanção do Prefeito, nos termos do art. 14, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Para a aprovação do Plano Diretor, deve ser cumprido o requisito do § 5º do art. 177 da Constituição do Estado, alhures transcrito, bem como o disposto no art. 151 da Lei Orgânica, garantindo a participação das associações, convocadas por todos os meios à disposição do Governo Municipal, a fim de receber sugestões quanto à oportunidade e ao estabelecimento de prioridades das medidas propostas.

Nesse contexto, o § 4º do art. 40 da Lei 10.257/2001:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:



- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

5. Feitas estas considerações, respondemos objetivamente ao questionamento formulado:

Em se tratando da gestão de resíduos, o Projeto de Lei n. 06/2022 visa, na verdade, a proibição do recebimento de resíduos industriais, líquidos, sólidos, oleosos, graxos, metais, gasosos e do tipo classe 1, oriundos de outros municípios, o que inclui não somente empresas como pessoas físicas, com a finalidade de evitar o acúmulo dos referidos resíduos e aumento da poluição no município.

Por esta razão, muito embora seja lícito ao Poder Legislativo legislar sobre a matéria, sugere-se a modificação da redação do Projeto de Lei para que seja proibido o recebimento de resíduos oriundos de outros municípios, abrangendo pessoas físicas e jurídicas.

Já o Projeto de Lei n. 08/2022 estabelece critérios a serem cumpridos para a instalação de aterro, incluindo restrições quanto à localização, como forma de proteger o meio ambiente no Município de Montenegro. O Plano Diretor é a norma adequada, conforme a fundamentação acima, para tratar da matéria.



Ao Município é viável impor maiores restrições em relação à legislação federal, a exemplo da proibição de instalação de aterro sanitário próximo a área de proteção ambiental, além de estabelecer regras de acordo com a realidade local para a eficiente gestão dos resíduos sólidos.

Entretanto, em se tratando do Plano Diretor, deve ser assegurada a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como

na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Documento assinado eletronicamente  
**Grazielle de Campos Feio**  
OAB/RS nº 69.069

Documento assinado eletronicamente  
**Bartolomê Borba**  
OAB/RS nº 2.392

|   |   |   |
|---|---|---|
|  | <p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço via QR Code e digite o número verificador: 766509337112712441</p> |  |
|---|---|---|