



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 245/2021

Autor(a): Ver. Thanandra Sarapatinhas

Ementa: “Institui a Política Municipal de Logística Reversa dos Resíduos Originários de Embalagens de papel, plásticas, metálicas, de vidro e de multicamadas e similares no Município de Teresina”.

Relator: Ver. Bruno Vilarinho

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Institui a Política Municipal de Logística Reversa dos Resíduos Originários de Embalagens de papel, plásticas, metálicas, de vidro e de multicamadas e similares no Município de Teresina”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em epígrafe pretende instituir, no âmbito deste Município, a **Política de Logística Reversa dos Resíduos Originários de Embalagens de papel, plásticas, metálicas, de vidro, multicamadas e similares**, de modo a minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos referidos produtos.

Inicialmente, quanto à competência para legislar sobre proteção do meio ambiente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso VI, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (grifo nosso)

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

[...]

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência complementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, merece registro que a proposição encontra suporte no art. 225 da CRFB/88, abaixo transcrito:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifo nosso)

No âmbito federal, destaque-se os seguintes dispositivos da Lei nº. 12.305/2010 (“Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”), a qual, dentre outros aspectos, dispõe sobre a estruturação e implementação de sistemas de logística reversa, senão vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto;

[...]



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; (grifo nosso)

Art. 8ª São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

[...]

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; (grifo nosso)

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos **tem o seguinte conteúdo mínimo:** (grifo nosso)

[...]

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; (grifo nosso)

[...]

XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; (grifo nosso)

XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; (grifo nosso)

Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

[...]

IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa. (grifo nosso)

No caso em apreço, portanto, verifica-se que o Município está autorizado a dispor sobre sistemas de logística reversa, dentro dos limites de sua competência. Necessário também analisar a proposição em comento sob o enfoque da iniciativa legislativa.

Conforme verificado em seu bojo, o projeto de lei em comento objetiva instituir, no âmbito deste Município, uma logística reversa dos resíduos originários de embalagens de papel, plásticas, metálicas, de vidro, multicamadas e similares.

Quanto ao tema, o art. 33 da Lei Federal nº. 12.305/2010 estabelece que o sistema de logística reversa é inicialmente previsto para os produtos elencados nos seus incisos I a VI (agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes).

Destaque-se que referido sistema de logística reversa, conforme definido nos §§1º e 2º do art. 33, poderá ser estendido a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, desde que por meio de regulamentos ou acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados, bem como a viabilidade técnica e econômica da logística reversa.

Nesse sentido, destaque-se o teor do referido dispositivo legal, *in verbis*:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: (Regulamento) (grifo nosso)

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

II - pilhas e baterias; (grifo nosso)

III - pneus; (grifo nosso)

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; (grifo nosso)

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; (grifo nosso)

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes. (Regulamento) (grifo nosso)

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados. (Regulamento) (grifo nosso)

§ 2º A definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados. (grifo nosso)

[...]

No mesmo sentido, destaque-se o Decreto nº. 7.404/2010 (“Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências”):

Art. 15. Os sistemas de logística reversa serão implementados e operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos:

I - acordos setoriais;

II - regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou (grifo nosso)

III - termos de compromisso.

[...]

Art. 17. Os sistemas de logística reversa serão estendidos, por meio da utilização dos instrumentos previstos no art. 15, a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando prioritariamente o grau e a



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados. (Vide Decreto nº 9.177, de 2017) (grifo nosso)

Parágrafo único. A definição dos produtos e embalagens a que se refere o caput deverá considerar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, a ser aferida pelo Comitê Orientador.

Nesse sentido, conforme verificado nos dispositivos acima transcritos, depreende-se que o objeto da presente proposição legislativa veicula atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Ademais, destaque-se, a título exemplificativo, alguns dispositivos do projeto de lei insertos na seara tipicamente administrativa, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva. Vejamos:

Art. 12 São obrigações dos fabricantes dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes que comercializem ou coloquem seus produtos em embalagens:

[...]

§2º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênios ou instrumentos congêneres com o Estado do Piauí ou outras unidades da Federação, inclusive com a União, bem como com pessoas jurídicas de Direito Privado, com a finalidade de compartilhar e permutar informações fiscais ou outras hábeis para a conferência e a identificação da quantidade em massa e dos tipos de embalagens colocados no mercado do município de Teresina. (grifo nosso)

Art.13 Os fabricantes importadores, distribuidores e comerciantes deverão atender as metas mínimas de retorno de resíduos originários de embalagens, com destinação final ambientalmente adequada de:

I - 22% (vinte e dois por cento) no prazo máximo de 2 (dois) anos;

II - 40% (quarenta por cento) no prazo máximo de 5 (cinco) anos;

III - 55% (cinquenta e cinco por cento) no prazo máximo de 8 (oito) anos;

IV - 70% (setenta por cento) no prazo máximo de 10 (dez) anos;

V - 80% (oitenta por cento) no prazo máximo de 15 (quinze) anos;



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

VI - 90% (noventa por cento) no prazo máximo de 20 (vinte) anos.

Parágrafo único. Os percentuais definidos nos inc. I a VI deste artigo incidirão sobre a quantificação em massa (tonelada) de todas as embalagens individualizadas relacionadas aos produtos comercializados ou colocados no mercado de Teresina.

Art. 15 Os processos de licenciamento ou autorização ambiental, urbanístico e arquitetônico das atividades que englobem a logística reversa terão prioridade na tramitação junto aos órgãos competentes do Município. (grifo nosso)

Art. 16 O Município poderá permitir o uso de áreas públicas para a instalação de PEV pelas empresas obrigadas ao cumprimento da LRE. (grifo nosso)

§1º A permissão de uso referida no capuz será gratuita.

§2º Os custos de instalação e manutenção do PEV correrão por conta da permissionária.

Art. 21 O procedimento administrativo de apuração de infração: (grifo nosso)

I - terá tramitação suspensa, por decisão administrativa, para viabilizar a celebração de termo de ajuste de compromisso ambiental, por meio do qual o infrator se obrigue corrigir as irregularidades, inclusive indenizando os eventuais prejuízos decorrentes; (grifo nosso)

II - será extinto, no caso de cumprimento adequado das obrigações previstas no termo de ajuste de compromisso ambiental. (grifo nosso)

Art. 23 O Poder Público poderá, por meio de regulamento, disciplinar o cumprimento das obrigações previstas nesta Lei para os comerciantes que atuam em plataforma eletrônica, e-commerce, venda à distância, venda por catálogo, bem como outros modelos de negócios que não possuam estabelecimentos comerciais. (grifo nosso)

Com efeito, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação das Funções, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Na mesma linha, vale mencionar, respectivamente, os entendimentos esboçados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS em casos tais onde se tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n° 14.222, de 15.08.18, a qual “define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto”. Criação e regulamentação do sistema de “logística reversa”, procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. Competência legislativa. Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. Violação à repartição constitucional de competências legislativas. Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema n° 145): (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e §1º da CF). Ademais, a norma está em manifesto desacordo com Lei Federal n° 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal n° 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. Não observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Causa petendi aberta. Possível análise de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP; ADI 2216245-44.2018.8.26.0000; Relator: Des. Evaristo dos Santos; Comarca: São Paulo; órgão Julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 20/02/2019; Data de publicação: 22/02/2019) (grifo nosso)

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate) (grifo nosso)

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)

À luz do expendido, deduz-se que, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por fim, impende destacar que o projeto de lei tratou de temas inseridos na competência legislativa privativa da União, quais sejam, direito civil, penal e processual (art. 22, inciso I, CRFB), conforme evidenciado em seu art. 19 e 20.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 06 de dezembro de 2021.


Ver. BRUNO VILARINHO
Relator

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Presidente


Ver. ENZO SAMUEL
Membro