

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADORIA**

**PROCESSO N° 4214/09**

**PLL N° 200/09**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei em epígrafe, de autoria parlamentar, que “estabelece normas e procedimentos para o gerenciamento, a destinação e a reciclagem de lixo eletrônico no Município de Porto Alegre e dá outras providências”.

Na exposição de motivos é destacado que o avanço tecnológico dos últimos tempos tem gerado um aumento no descarte de produtos tecnológicos obsoletos, inservíveis ou inutilizados, muitos dos quais dotados de resíduos tóxicos e perigosos. Os quais acabam encaminhados para descarte junto com o lixo comum, sem passarem por um processo de reciclagem, reaproveitamento ou disposição final adequada. O que reforça, entre outras coisas, conforme o proponente, na necessidade de se estabelecer uma política de reciclagem pós-consumo dos equipamentos eletro-eletrônicos descartados, da implantação da logística reversa e da participação do consumidor para minimizar o impacto dos resíduos eletrônicos.

É o relatório.

A Constituição de 1988 estabelece a competência dos Municípios para defender e preservar o meio ambiente, dispondo expressamente:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

Dever e responsabilidade que cabe a todos nos termos do art. 225 da Constituição:

“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.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe

ao poder público:

(...)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o meio ambiente, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição<sup>1</sup>, supra transcrito. Com efeito, os Municípios estão autorizados a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas<sup>2</sup>.

Assim é de se reconhecer a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, nos limites, é claro, do interesse local<sup>3</sup>, observadas ainda as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º). Nesse ponto, analisando a legislação estadual e federal a respeito não se verifica qualquer conflito, lembrando que no direito ambiental tem preferência a norma mais protetora, salvo os casos de invasão

---

1 Fernanda Dias Menezes de Almeida, Competências na Constituição de 1988, 2º ed., p. 156.

2 Fernanda Dias Menezes de Almeida, ob. Cit., p. 157.

3 O lixo urbano é assunto que interessa tanto a União, como Estados e Municípios, pois sua inadequada destinação pode causar danos ao ambiente que podem extrapolar a esfera local, regional e mesmo nacional, por exemplo com a contaminação dos mananciais e do lençol freático em caso de inadequada disposição final. No entanto, a predominância do interesse é local uma vez que é no Município que o lixo é gerado ou produzido. E é onde direta e imediatamente pode causar danos se não for gerenciado adequadamente.

da competência privativa de outro ente federado.

A proposição em questão segue tendência da legislação brasileira, ainda incipiente é verdade, de responsabilizar o produtor/fabricante por todo o ciclo de vida dos seus produtos, com base no princípio do poluidor/pagador, assim como de exigir a participação efetiva de todos os agentes envolvidos na fabricação, comercialização, utilização, licenciamento e fiscalização pela destinação final adequada dos produtos pós-consumo, conforme sua possibilidade, participação e responsabilidade no processo. O primeiro exemplo que nos vem a memória é das embalagens de agrotóxicos, em que o usuário de agrotóxicos tem a obrigação de devolver a embalagem dos produtos aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos e as empresas produtoras e comercializadoras pela destinação final com vistas a reutilização, reciclagem ou inutilização das embalagens devolvidas (Lei 7.802/89).

Na linha do projeto temos a nível nacional a Resolução nº 401/2008 do CONAMA que estabelece critérios e padrões para o gerenciamento de pilhas e baterias comercializadas no território nacional e a nível estadual a Lei 11.019/1997 que dispõe sobre o descarte e destinação final de pilhas que contenham mercúrio metálico, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham metais pesados no estado do Rio Grande do Sul. Conforme já referido não se verifica conflito entre a proposição em questão e as referidas normas. Não havendo, portanto, sob este aspecto óbice a tramitação do projeto.

No entanto, o projeto está a merecer aprimoramento técnico, além de padecer em alguns pontos de vício formal, por entrar em matéria de iniciativa exclusiva do executivo, conforme se verá a seguir.

Os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública são de iniciativa

exclusiva do executivo (art. 60, II, “d” da CE), de modo que o inciso IV do art. 1º, o inciso II do art. 2º e § 1º do art. 6º do projeto em questão apresentam o referido vício de iniciativa. O mesmo ocorre com o art. 9º do projeto por impor objeto e prazo para regulamentação, uma vez que tal imposição afronta o princípio da separação dos poderes, dado que a regulamentação das leis é atribuição típica do Chefe do Poder Executivo (84, IV da CF e 82, V da CE). Vale dizer, o princípio, implícito, de não se poder obrigar o legislador a legislar, estende-se, também, ao Poder Executivo. Não se pode obrigar o poder Executivo a regulamentar a lei<sup>4</sup>.

Quanto aos aspectos técnicos de elaboração e redação do projeto em questão verifica-se erros de remissão no art. 7º e no inciso II do art. 9º. O art. 7º traz remissão ao § 1º do art. 2º quando este artigo (art. 2º) não possui parágrafos. Parece-nos, que tratando das empresas, cooperativas ou organizações não governamentais especializadas em reciclagem de lixo eletrônico a referência correta seria ao § 1º do art. 4º. Já o inciso II do art. 9º faz referência ao art. 5º quando é o art. 7º que cuida do registro das empresas especializadas em reciclagem.

Também se observa no projeto a expressão de uma mesma ideia através de palavras diferentes, assim no art. 3º se usa a expressão “produtos eletroeletrônicos” e no art. 5º e 6º a expressão “produtos tecnológicos eletroeletrônicos”.<sup>5</sup> Isso torna o texto da lei obscuro. O que deve ser evitado<sup>6</sup>.

Por outro lado, os arts. 3º, 5º e 6º dispõem sobre a responsabilidade pela destinação final adequada dos “produtos eletroeletrônicos” ou “produtos tecnológicos eletroeletrônicos” quando no conceito de lixo eletrônico, segundo o art. 1º, se incluem outros produtos/resíduos que não são necessariamente eletrônicos

---

4 Ministro Carlos Britto, no voto proferido na ADI 3.394-8/AM.

5 Também se usa indistintamente ora a palavra produtor(es) ora a palavra fabricante(es), ora revendedor(es) ora comerciante(s).

6 LC 95/98: “Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...) I - para a obtenção de precisão: (...) b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;”

(ex.: incisos VI e VII do § 2º do art.1º). E o art. 1º, por sua vez, estabelece a responsabilidade dos consumidores, dos revendedores, comerciantes, distribuidores e importadores pela destinação final pós-consumo ambientalmente adequada do lixo eletrônico em sentido amplo (§ 2º) não só dos produtos eletroeletrônicos. Ainda o art. 2º usa a expressão “resíduos sólidos” quando no conceito de lixo eletrônico do art. 1º podem se compreender resíduos não sólidos, líquidos e gasosos.

Depois diversos artigos tratam da responsabilidade pela destinação final do lixo eletrônico (ou dos produtos eletroeletrônicos), sem uma ordem lógica e com aparente contradição. Assim, o art. 1º responsabiliza todos pela destinação final (de modo solidário nos parece) sejam pessoas físicas ou jurídicas, já o art. 3º estabelece responsabilidade apenas para as pessoas jurídicas. No art. 2º as responsabilidades são divididas no processo, cabendo a responsabilidade pela destinação final propriamente dita apenas aos fabricantes e aos importadores. Já no artigo 3º volta-se a responsabilizar todos, com exceção das pessoas físicas conforme já referido. O art. 5º já estabelece que a destinação final é de responsabilidade dos fabricantes, importadores e comerciantes solidariamente. Em suma, o que se tem é uma repetição do tema em vários artigos sem necessidade e de maneira aparentemente contraditória<sup>7</sup>. Merecendo o projeto também nessa parte, conforme dito acima, um aperfeiçoamento técnico, a fim de dar-lhe coerência lógica, bem como torná-lo mais claro e preciso.

Por fim, a determinação de as empresas produtoras e importadoras serão taxadas no caso de não cumprirem o disposto no caput do art. 4º do projeto não tem amparo constitucional nem legal. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, II). Fora destas duas

---

<sup>7</sup> Diz-se aparente contradição porque a lei não convive com a contradição. O que significa que a solução para a aparente contradição terá que ser dada pelo intérprete. Mas o legislador deve procurar ser preciso para evitar interpretações várias que sempre geram insegurança jurídica e dificuldade na aplicação da lei.

hipóteses não é possível a criação de taxa. Daí, a inconstitucionalidade do dispositivo em comento. Depois, não basta a lei prever a possibilidade da taxa, pelo princípio da legalidade tributária, deverá fixar todos os aspectos relevantes para se possa determinar quem, a quem, quanto, e a vista de quais fatos ou circunstâncias terá de pagar (vide art. 97 do CTN). Impossível também a delegação de fixação de formas e valores do inciso III do art. 9º. O descumprimento de obrigação ou dever legal pode gerar sanção administrativa (advertência, multa, etc), e não taxa. A qual de qualquer modo para ser aplicada também necessita de previsão legal. Se multa, inclusive, com valor expresso em lei.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Em 13 de maio de 2010.

Fábio Nyland

Procurador - OAB/RS 50.325

A Diretoria Legislativa,

Com o parecer prévio desta Procuradoria, para os devidos fins.

Em 13/05/2010.

Marion Huf Marrone Alimena

OAB/RS 12.281

Procuradora-Geral