



Número: **0802867-80.2019.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Marialva Henriques Daldegan**

Última distribuição : **05/08/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Relator: MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
8863177	05/06/2020 12:10	Acórdão	ACÓRDÃO
8844170	05/06/2020 12:10	VOTO	VOTO
8844169	05/06/2020 12:10	EMENTA	EMENTA
7797140	05/06/2020 12:10	Relatório	RELATÓRIO

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Marialva Henriques Daldegan

Processo: 0802867-80.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: MIGUEL MONICO NETO

Data distribuição: 05/08/2019 12:11:23

Data julgamento: 18/05/2020

Polo Ativo: HILDON DE LIMA CHAVES e outros

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade do **parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º, ambos da Lei Ordinária nº 2.594 de 21 de maio de 2019**, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Em resumo, o autor alega que referidos dispositivos, ao criar atribuições às secretarias de governo do Município, invadiu a competência privativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, bem como violou a separação dos poderes, nos termos do art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica Municipal e o art. 39, § 1º, II, *d*, da Constituição do Estado de Rondônia.

Postulou medida cautelar de suspensão dos citados dispositivos até o julgamento final desta ação.

No despacho inicial (ID 6685760) adotou-se o rito abreviado previsto no art. 12 de Lei n. 9.868/99, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando-se a colheita de informações pela Câmara Municipal acerca do pedido liminar e do mérito da ação.

A Câmara Municipal prestou informações (ID 6795971 – pp.1-5), defendendo a legalidade da norma ora impugnada, afirmando que em situação análoga, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu ser constitucional a Lei 7.560/2011 do Município de Jundiá, já que se tratava de uma alternativa para a destinação de resíduos excessivamente prejudiciais ao meio ambiente, como é o caso dos pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza.

Além disso, sustenta que a lei impugnada tutela interesse coletivo, difuso e fundamental, competindo a todas as entidades e órgãos, da administração direta e indireta, bem como de todos os Poderes, o que inclui o Legislativo, o dever indispensável de proteger o meio ambiente.

Dessa forma, arremata que inexistente qualquer vício na norma impugnada, pugnando pela improcedência desta ação.



No parecer do Ministério Público (ID 6855319– pp. 1/11), o i. Procurador de Justiça, ABDIEL RAMOS FIGUEIRA, firmou parecer pela **procedência** desta ação, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019, por vício de iniciativa.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Na presente ação direta de inconstitucionalidade o Prefeito do Município de Porto Velho/RO impugna, por vício de iniciativa, a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Preliminarmente, ressalto que o Tribunal de Justiça Estadual possui competência para o julgamento de ação direta que impugna lei ou ato normativo municipal em face de uma norma da Constituição Estadual e ou de sua Lei Orgânica que repete norma da Constituição Federal, conforme precedente jurisprudencial desta Corte – a exemplo da ADIn n. 0009432-74.2011.8.22.0000 e a orientação jurisprudencial do STF.

Anoto que os autos estão suficientemente instruídos com manifestação das partes sobre o mérito da demanda, havendo a possibilidade de julgamento definitivo da ação, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99.

Com efeito, o Chefe do Poder Executivo Municipal impugna especificamente o **parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º da Lei Ordinária nº 2.594 de 21 de maio de 2019**, afirmando ter havido invasão de competência legislativa, porquanto tais dispositivos geram obrigações e atribuições à Secretaria/Órgãos da municipalidade, implicando em despesas para implementação do projeto que menciona, inobservando, destarte, a iniciativa legislativa reservada exclusivamente ao Prefeito.

Inferre-se dos documentos inclusos (ID 6675795 - pp.1-5) que a Lei Ordinária em questão surgiu por iniciativa de vereador da Câmara Municipal de Porto Velho, sendo que, à época da sua propositura, o próprio o órgão jurídico da Casa de Leis alertou para a manifesta inconstitucionalidade formal (ID 6675795 – pp.1/10), bem como posteriormente houve o VETO pelo Prefeito, mencionando sobre a invasão de competência por parte do Legislativo Municipal em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo (6675795 – pp. 12/13).

Todavia, a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 foi promulgada no dia 21 de maio de 2019 pelo Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho/RO (ID 6675796– pp.1/2), com seguinte teor :

“LEI Nº 2.594/2019 DE 21 DE MAIO DE 2019.



‘Cria o Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus Inservíveis/Inutilizados e dá outras providências’.

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO manteve, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 2º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte LEI:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Porto Velho e Distritos, o programa “ECO MÓVEL”, para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados na região urbana, rural, periféricas e Distritos.

Art. 2º - Os estabelecimentos comerciais do Município compreendidos por distribuidores, revendedores de pneus novos, usados e recauchutados, borracharias, prestadores de serviço e demais segmentos que manuseiam pneus inservíveis/inutilizados, ficam obrigados a possuir locais seguros para armazenamento dos referidos produtos até a coleta e destinação final, atendendo as normas técnicas e legislação em vigor no país.

Art. 3º - Os pneus inservíveis deverão ser armazenados no estabelecimento de maneira ordenada e classificada de acordo com suas dimensões.

Art. 4º - Os locais deverão ser:

I - Compatíveis com volume e segurança do material armazenado;

II - Cobertos e fechados de maneira a impedir o acúmulo de água;

III – sinalizados corretamente alertando para os riscos do material armazenado.

Art. 5º - Os estabelecimentos mencionados no caput do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis “ECO-MÓVEL”)

Parágrafo único – Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.

Art. 6º - Os estabelecimentos ficam obrigados a sinalizar em pontos visíveis, colocando-se prontos a receber da população qualquer pneu inservível, para posteriormente encaminhá-los ao ECO-MÓVEL.

Art. 7º - Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º - Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

Art. 9º - A Prefeitura poderá firmar convênios com organizações não governamentais, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil para coleta seletiva e reaproveitamento dos pneus inutilizados dando-lhes destinação.

Art. 10 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de maio de 2019.

Vereador Edwilson Negreiros

Presidente”



Conquanto se reconheça o bom propósito do legislador, a norma em questão deve ser cassada, porque transcendeu aos limites de competência do Legislativo ao se imiscuir na "organização e funcionamento da administração" - matérias reservadas ao Chefe do Executivo -, porquanto estabeleceu incumbências à Prefeitura e às secretarias municipais visando a devida execução do "Programa Eco-Móvel", tais como: o de disponibilizar local adequado para recebimento de pneus destinados ao descarte, recepcionar documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, disponibilizar informes e acessibilidade aos estabelecimentos comerciais que atuam do segmento de pneus.

Sabe-se que programas de governo dessa natureza obedecem alguns requisitos para sua aplicação, dentre os quais a previsão no orçamento. Certamente, para a implementação continuada do programa em destaque, haverá reflexos orçamentários para o Executivo Municipal, criando impacto orçamentário-financeiro não previsto na LOA.

Nesse passo, assiste razão ao autor quando afirma que a lei em questão fere o princípio de independência entre os Poderes e a iniciativa exclusiva do chefe do executivo para projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da administração e orçamento.

Sobre a separação dos Poderes, dispõe a Constituição Estadual de Rondônia:

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

(...)

Art. 111. São Poderes do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, representado pelo Prefeito, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.

Art. 112. Os Municípios deverão organizar sua administração e planejar suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.

Parágrafo único. O Município reger-se-á pelas leis que adotar, respeitados, dentre outros, os princípios estabelecidos na sua Lei Orgânica.

(...)

Art. 116. Os Municípios poderão elaborar o estatuto de seus servidores, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis federais e estaduais pertinentes e na sua Lei Orgânica.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece:

Art. 4º – São Poderes do Município, independente e harmônico entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)



Art. 8º – O município atuará em cooperação com a União e o Estado para o exercício das competências enumeradas no art. 23 da Constituição Federal.

A esse respeito, a Constituição Federal em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, preleciona:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

§ 1º - São de iniciativa privada do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

Destarte, por simetria à Constituição Federal, a **Lei Orgânica Municipal** expressamente atribui ao Chefe do Executivo Municipal a competência de iniciativa privativa de Lei Complementar que verse sobre **organização e funcionamento da administração** e ainda sobre **matéria orçamentária**, note-se:

Lei Orgânica do Município de Porto Velho/RO:

Art. 65 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privada do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;**

V - **propostas de Orçamento Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias;**

(...)

Art. 87 – Compete privativamente ao Prefeito:

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)



Ademais, sobre a realização de obrigações orçamentárias a Constituição Federal preceitua:

“Art. 167. São vedados:

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)”

Extrai-se da Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 136 – Prevalecem para fins de vedações orçamentárias os preceitos estatuídos no art.167 da Constituição Federal.

Analisando o alegado vício de inconstitucionalidade formal, não restam dúvidas – repiso - que os elementos contidos nos autos revelam ter havido violação por parte da Câmara Municipal no processo legislativo de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Sobre o tema “vício no procedimento de elaboração da norma”, destacam-se as lições do professor Pedro LENZA, *in* Direito Constitucional Esquematizado, 13ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2009, que classifica o vício de iniciativa como sendo uma das formas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, aduzindo que:

“Inconstitucionalidade formal propriamente dita.



(...) a inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo. Podemos falar, então, além do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), em vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em dois momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.

Vício formal subjetivo: o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modifiquem os efeitos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I da CF/88. Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional." (Destacamos).

A **Lei Orgânica de Porto Velho** (art. 65, §1º, IV e V, e art. 87), a **Constituição Estadual** (art. 39, §1º, *b*) e também a **Constituição Federal** (§ 1º do art. 61) conferem ao chefe do Poder Executivo competência privativa para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública, bem como de propostas de Orçamento Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias.

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

Portanto, é evidente que a norma em comento invadiu a legitimidade de iniciativa privativa do Prefeito de Porto Velho/RO, ocasionando, destarte, a inconstitucionalidade formal.

Em face do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019.

Ante a ausência de razões que justificassem a modulação dos efeitos desta decisão, deixo de aplicar o disposto no artigo 27 da Lei 9868/1999.

Procedam-se às notificações pertinentes.

É como voto.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Peço vista antecipada dos autos.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO : 18/5/2020

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO



Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo único; artigo 7º; e artigo 8º da Lei Ordinária no 2.594 de 21 de maio de 2019, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Em resumo, o autor alega que referidos dispositivos criaram atribuições às secretarias de governo do Município, com o que houve invasão da competência privativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, violando a separação dos poderes, nos termos do art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica Municipal e o art. 39, § 1º, II, *d*, da Constituição do Estado de Rondônia.

Postulou medida cautelar de suspensão dos citados dispositivos até o julgamento final desta ação. No despacho inicial (ID 6685760) adotou-se o rito abreviado previsto no art. 12 de Lei n. 9.868/99, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando-se a colheita de informações pela Câmara Municipal acerca do pedido liminar e do mérito da ação.

A Câmara Municipal prestou informações (ID 6795971 –pp.1-5), defendendo a legalidade da norma ora impugnada, afirmando que em situação análoga o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu ser constitucional a Lei 7.560/2011, do Município de Jundiá, já que se tratava de uma alternativa para a destinação de resíduos excessivamente prejudiciais ao meio ambiente, como é o caso dos pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza.

A eminente relatora, concluiu seu judicioso voto no sentido de julgar totalmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, assim declarando inconstitucional a Lei 2.594/2019, por ter vício de iniciativa assim invadindo a esfera do poder executivo, notadamente por criar atribuições e alterar a estrutura administrativa das secretarias municipais.

Pedi vista antecipadamente para melhor examinar o tema.

Pois bem. A Lei Municipal diz o seguinte:

Lei Nº 2594 DE 21/05/2019

Cria o Programa Ecológico - Eco Móvel - Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus Inservíveis/Inutilizados e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara Municipal de Porto Velho manteve, e eu, Vereador Edwilson Negreiros Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído no âmbito do Município de Porto Velho e Distritos, o programa "ECO MÓVEL", para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados na região urbana, rural, periféricas e Distritos.

Art. 2º Os estabelecimentos comerciais do Município compreendidos por distribuidores, revendedores de pneus novos, usados e recauchutados, borracharias, prestadores de serviço e demais segmentos que manuseiam pneus inservíveis/inutilizados, ficam obrigados a possuir locais seguros para armazenamento dos referidos produtos até a coleta e destinação final, atendendo as normas técnicas e legislação em vigor no país.

Art. 3º Os pneus inservíveis deverão ser armazenados no estabelecimento de maneira ordenada e classificada de acordo com suas dimensões.

Art. 4º Os locais deverão ser:

- I - Compatíveis com volume e segurança do material armazenado;
- II - Cobertos e fechados de maneira a impedir o acúmulo de água;
- III - sinalizados corretamente alertando para os riscos do material armazenado.

Art. 5º Os estabelecimentos mencionados no caput do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis "ECO-MÓVEL")

Parágrafo único. Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.



Art. 6º Os estabelecimentos ficam obrigados a sinalizar em pontos visíveis, colocando-se prontos a receber da população qualquer pneu inservível, para posteriormente encaminhá-los ao ECO-MÓVEL.

Art. 7º Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

Art. 9º A Prefeitura poderá firmar convênios com organizações não governamentais, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil para coleta seletiva e reaproveitamento dos pneus inutilizados dando-lhes destinação.

Art. 10. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de maio de 2019.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente

Os dispositivos da Lei Municipal 2.594/2019, alvos desta Ação Direta, possuem o seguinte teor:

Art. 5º *Omissis*.

Parágrafo único. Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1o, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO- MÓVEL.

Art. 7º Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

A Câmara municipal, por sua Procuradoria, anota que a Lei municipal 2.594/2019 não padece de vício de iniciativa, pois não ofende a separação de Poderes e deve ser interpretada à luz do *princípio fundamental da dignidade da pessoa humana*, síntese dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF) e, ainda, à luz do direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*, CF), à saúde (art. 6º), e ao meio ambiente equilibrado (art. 225), e ao princípio da prevenção e da solidariedade intergeracional.

Cita precedente do TJSP:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.650, DE 28/3/2011, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, QUE REGULA O RECOLHIMENTO E A DESTINAÇÃO DE PNEUS INSERVÍVEIS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES QUE DEVE SER COMPREENDIDO EM RAZÃO DE UMA DE SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS E PARA A QUAL FORA CRIADO: O INTERESSE DA COLETIVIDADE, QUE ENCONTRA GUARIDA NO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA, À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E CONSTITUCIONALMENTE TUTELADOS. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NÃO CONFIGURADOS E QUE NÃO SE SOBREPÕEM AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO, SEM O QUAL A EXISTÊNCIA DA HUMANIDADE É COMPROMETIDA E CUJA PRESERVAÇÃO É UM DIREITO FUNDAMENTAL DE TERCEIRA GERAÇÃO QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. LEI CUJA CONSTITUCIONALIDADE DEVE SER RECONHECIDA. ACÇÃO IMPROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 02650195220128260000 SP 0265019-52.2012.8.26.0000, Relator: Caetano Lagrasta, Data de Julgamento: 24/07/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 31/07/2013)

Pois bem. A Lei Municipal em exame trata de pneus inservíveis ou inutilizáveis. Referidos pneus são aqueles usados e que apresentam algum dano irreparável na estrutura. Geralmente são descartados de forma incorreta por parte da população, que tem o costume de queimá-los ou jogá-los em rios e terrenos baldios. São considerados resíduos sólidos, regidos pela Lei 12.305/2010.



É consabido que a disposição final inadequada de pneus acarreta graves danos, tanto ao meio ambiente natural, contribuindo para o assoreamento de rios e enchentes, assim como à saúde pública, ao atrair mosquitos vetores de doenças como a Dengue e a Zica. No mesmo passo, a queima a céu aberto também libera gases nocivos, como as dioxinas e os furanos (substâncias teratógenas e mutagênicas que causam câncer).

A Lei municipal de Porto Velho nº 2.594/2019, objeto da análise na presente ADI, como se percebe de sua leitura, trata da disposição final de pneus inservíveis ou inutilizados, ou seja, sobre a poluição ambiental causada pela inadequação do depósito, armazenamento ou qualquer disposição final ambientalmente inadequada dos pneus. Diz a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Estado brasileiro:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, **entende-se por:**

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Logo, é nítido seu conteúdo de proteção ao meio ambiente e à saúde humana, o que a meu ver impõe uma observação diferenciada, pois a disposição final inadequada de resíduos sólidos, como pneus, compromete não só a proteção do meio ambiente natural, como bem autônomo, mas também a saúde da população (objetivos impostos pela Constituição Federal em seu art. 225, §1º, e da Lei 6.938/81 ao Poder Público e à saúde humana (art. 196 da CF).

De fato, parece evidente que ao se permitir a disposição de pneus utilizados ou inservíveis no meio ambiente natural ou artificial sem os cuidados devidos, na verdade, está se permitindo a poluição ambiental, assim como a proliferação de vetores de doenças que assolam toda população, como a dengue e outras. E, imperioso anotar que o crime de poluição ambiental previsto na Lei 9.605/98 tem natureza permanente.

Por conseguinte, não é demais lembrar que o Estado brasileiro, em sua Constituição Federal, de concepção social, estabeleceu como fundamento de nossa República, como Estado democrático, a dignidade humana como sua matriz axiológica. E a dignidade humana contém uma dimensão ecológica, daí porque de se mencionar a existência de um "Estado social ecológico democrático de direito", consoante art. 1º, III, e 225:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - **preservar e restaurar** os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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**;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do 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.

Nesse contexto, com fundamento nos *princípios do poluidor ou usuário pagador* e demais princípios da CF (art. 225) e da Lei 6.938/81, o tema atinente à disposição final de resíduos sólidos, incluídos os pneus, é regido pela Lei 12.305/2010, que impôs a chamada *logística reversa*, instituída como forma de responsabilizar os empreendedores pelas *externalidades* causadas pelo empreendimento poluidor, ou que utilizem de recursos naturais de forma econômica. E, o Poder Público, como parte da cadeia de responsáveis, possui o dever de fiscalizar, implementar e coordenar toda essa logística.

Ressalte-se que na economia as *externalidades* pode ser conceituada, em termos simples, como os efeitos colaterais das atividades de produção de bens e serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com essas atividades, ou seja, as *externalidades* referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participaram dessa decisão.

Com efeito, as *externalidades negativas*, que acarretam prejuízos às pessoas, não devem se transformar em custos para toda a população, vale dizer nem em relação ao meio ambiente como bem autônomo, tampouco à saúde pública. Ao revés, seus geradores devem internalizá-las, *i.e.*, devem arcar com os custos destas, sem repassá-las aos demais grupos sociais.

Nessa toada, a Lei 12.305/2010 que instituiu a Política nacional dos resíduos sólidos em nosso ordenamento, definiu a chamada *logística reversa* como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo 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.

A *logística reversa*, portanto, obriga os fabricantes, comerciantes e demais empreendimentos que se utilizam de resíduos sólidos como lucro, dentre eles os pneus (artigo 33, inciso III, e §3º, Lei 12.305), e o Poder Público (artigo 10 da Lei 12.305), como os Municípios, em conjunto, coordenadamente, ou individualmente, responsabilizarem-se pelo destino final dos pneus.

Há uma responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos. Por essa responsabilidade compartilhada, **cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a gestão integrada de resíduos sólidos** (art. 36 da Lei 12.305/2010). Confira-se a Lei 12.305/2010:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

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:

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;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.



§ 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.

§ 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.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do **caput** e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do **caput**, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

Art. 34. Os acordos setoriais ou termos de compromisso referidos no inciso IV do caput do art. 31 e no § 1º do art. 33, podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal.

§ 1º Os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal.

§ 2º Na aplicação de regras concorrentes consoante o § 1º, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.

Art. 35. Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, os consumidores são obrigados a:

I - acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;

II - disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Parágrafo único. O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no caput, na forma de lei municipal.

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do **caput**, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



O Decreto 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe sobre a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos e do Poder Público:

Art. 5º Os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada será implementada de forma individualizada e encadeada.

Art. 6º Os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa na forma do art. 15, a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Parágrafo único A obrigação referida no **caput** não isenta os consumidores de observar as regras de acondicionamento, segregação e destinação final dos resíduos previstas na legislação do titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Art. 7º **O Poder Público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e determinações estabelecidas na Lei nº 12.305, de 2010, e neste Decreto.**

Posteriormente, o Decreto 9.177/2017, regulamentou o artigo 33 da Lei 12.305/2010, dispôs que:

Art. 2º Os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens aos quais se refere o **caput** do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e de outros produtos, seus resíduos ou suas embalagens objeto de logística reversa na forma do § 1º do referido artigo, não signatários de acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União.

Art. 4º A celebração de acordos setoriais ou termos de compromisso em âmbito estadual, distrital ou **municipal não altera as obrigações dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes de que trata o art. 2º** e serão compatíveis com as normas previstas em acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, conforme o disposto no art. 34, § 1º, da Lei nº 12.305, de 2010, ressalvadas as hipóteses de aplicação do disposto no § 2º do art. 34 da referida Lei.

Ademais, a Resolução 416 do CONAMA, esmiúsa a obrigação de todos os entes mencionados como responsáveis pelo destino final dos pneus, no âmbito de suas competências, realçando o fato de existir esse passivo ambiental, questão ligada não só ao meio ambiente, bem de todos, mas também ligada à saúde pública, assim definindo e disciplinando sua disposição final

RESOLUÇÃO Nº 416, DE 30 DE SETEMBRO DE 2009 Publicada no DOU Nº 188, de 01/10/2009, págs. 64-65 Correlações: • Revoga as Resoluções nº 258/ 1999 e nº 301/2002. Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE- CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e Considerando a necessidade de disciplinar o gerenciamento dos pneus inservíveis; Considerando que os pneus dispostos inadequadamente constituem passivo ambiental, que podem resultar em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública; Considerando a necessidade de assegurar que esse passivo seja destinado o mais próximo possível de seu local de geração, de forma ambientalmente adequada e segura; Considerando que a importação de pneumáticos usados é proibida pelas Resoluções CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, e nº 235, de 7 de janeiro de 1998; Considerando que os pneus usados devem ser preferencialmente reutilizados, reformados e reciclados antes de sua destinação final adequada; Considerando ainda o disposto no art. 4º e no anexo 10-C da Resolução CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, com a redação dada pela Resolução CONAMA nº 235, de 07 de janeiro de 1998; Considerando que o art. 70 do Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho 2008, impõe pena de multa por unidade de pneu usado ou reformado importado; Considerando que a liberdade do comércio internacional e de importação de matéria-prima não devem representar mecanismo de transferência de passivos ambientais de um país para outro, resolve:

Art. 1º Os fabricantes e os importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução.

§ 1º Os distribuidores, os revendedores, os destinadores, os consumidores finais de pneus **e o Poder Público** deverão, em articulação com os fabricantes e importadores, **implementar os procedimentos para a coleta dos pneus inservíveis existentes no País, previstos nesta Resolução.**

§ 2º Para fins desta resolução, reforma de pneu não é considerada fabricação ou destinação adequada.

§ 3º A contratação de empresa para coleta de pneus pelo fabricante ou importador não os eximirá da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações previstas no caput.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, considera-se:



I – Pneu ou pneumático: componente de um sistema de rodagem, constituído de elastômeros, produtos têxteis, aço e outros materiais que quando montado em uma roda de veículo e contendo fluido(s) sobre pressão, transmite tração dada a sua aderência ao solo, sustenta elasticamente a carga do veículo e resiste à pressão provocada pela reação do solo.

II – Pneu novo: pneu, de qualquer origem, que não sofreu qualquer uso, nem foi submetido a qualquer tipo de reforma e não apresenta sinais de envelhecimento nem deteriorações, classificado na posição 40.11 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM.

III - Pneu usado: pneu que foi submetido a qualquer tipo de uso e/ou desgaste, classificado na posição 40.12 da NCM, englobando os pneus reformados e os inservíveis.

IV - Pneu reformado: pneu usado que foi submetido a processo de reutilização da carcaça com o fim específico de aumentar sua vida útil, como: a) recapagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem; b) recauchutagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros; c) remoldagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem, ombros e toda a superfície de seus flancos.

V - pneu inservível: pneu usado que apresente danos irreparáveis em sua estrutura não se prestando mais à rodagem ou à reforma.

VI - destinação ambientalmente adequada de pneus inservíveis: procedimentos técnicos em que os pneus são descaracterizados de sua forma inicial, e que seus elementos constituintes são reaproveitados, reciclados ou processados por outra(s) técnica(s) admitida(s) pelos órgãos ambientais competentes, observando a legislação vigente e normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos.

VII - Ponto de coleta: local definido pelos fabricantes e importadores de pneus para receber e armazenar provisoriamente os pneus inservíveis.

VIII - Central de armazenamento: unidade de recepção e armazenamento temporário de pneus inservíveis, inteiros ou picados, disponibilizada pelo fabricante ou importador, visando uma melhor logística da destinação. IX – mercado de reposição de pneus é o resultante da fórmula a seguir: $MR = (P + I) - (E + EO)$, na qual: MR = Mercado de Reposição de pneus; P = total de pneus produzidos; I = total de pneus importados; E = total de pneus exportados; e EO = total de pneus que equipam veículos novos.

Art. 3º A partir da entrada em vigor desta resolução, para cada pneu novo comercializado para o mercado de reposição, as empresas fabricantes ou importadoras deverão dar destinação adequada a um pneu inservível.

§ 1º Para efeito de controle e fiscalização, a quantidade de que trata o caput deverá ser convertida em peso de pneus inservíveis a serem destinados.

§ 2º Para que seja calculado o peso a ser destinado, aplicar-se-á o fator de desgaste de 30% (trinta por cento) sobre o peso do pneu novo produzido ou importado.

Art. 4º Os fabricantes, importadores, reformadores e os destinadores de pneus inservíveis deverão se inscrever no Cadastro Técnico Federal - CTF, junto ao IBAMA. Art. 5º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão declarar ao IBAMA, numa periodicidade máxima de 01 (um) ano, por meio do CTF, a destinação adequada dos pneus inservíveis estabelecida no Art. 3º.

§ 1º O não cumprimento do disposto no caput deste artigo poderá acarretar a suspensão da liberação de importação.

§ 2º O saldo resultante do balanço de importação e exportação poderá ser compensado entre os fabricantes e importadores definidos no artigo 1º, desta Resolução, conforme critérios e procedimentos a serem estabelecidos pelo IBAMA.

§ 3º Cumprida a meta de destinação estabelecida no art. 3º, desta Resolução, o excedente poderá ser utilizado para os períodos subsequentes.

§ 4º O descumprimento da meta de destinação acarretará acúmulo de obrigação para o período subsequente, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

§ 5º Para efeito de comprovação junto ao IBAMA, poderá ser considerado o armazenamento adequado de pneus inservíveis, obrigatoriamente em lascas ou picados, desde que obedecidas as exigências do licenciamento ambiental para este fim e, ainda, aquelas relativas à capacidade instalada para armazenamento e o prazo máximo de 12 meses para que ocorra a destinação final.

Art. 6º Os destinadores deverão comprovar periodicamente junto ao CTF do IBAMA, numa periodicidade máxima de 01 (um) ano, a destinação de pneus inservíveis, devidamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Art. 7º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão elaborar um plano de gerenciamento de coleta, armazenamento e destinação de pneus inservíveis (PGP), no prazo de 6 meses a partir da publicação desta Resolução, o qual deverá ser amplamente divulgado e disponibilizado aos órgãos do SISNAMA.

§ 1º O PGP deverá conter no mínimo os seguintes requisitos:

I - descrição das estratégias para coleta dos pneus inservíveis, acompanhada de cópia de eventuais contratos, convênios ou termos de compromisso, para este fim;

II - indicação das unidades de armazenagem, informando as correspondentes localização e capacidade instalada, bem como informando os dados de identificação do proprietário, caso não sejam próprias;

III - descrição das modalidades de destinação dos pneus coletados que serão adotadas pelo interessado;

IV - descrição dos programas educativos a serem desenvolvidos junto aos agentes envolvidos e, principalmente, junto aos consumidores;

V - número das licenças ambientais emitidas pelos órgãos competentes relativas às unidades de armazenamento, processamento, reutilização, reciclagem e destinação;

VI - descrições de programas pertinentes de auto-monitoramento.

§ 2º O PGP deverá incluir os pontos de coleta e os mecanismos de coleta e destinação já existentes na data da entrada em vigor desta Resolução.

§ 3º Anualmente, os fabricantes e importadores de pneus novos deverão disponibilizar os dados e resultados dos PGPs.

§ 4º Os PGPs deverão ser atualizados sempre que seus fundamentos sofrerem alguma alteração ou o órgão ambiental licenciador assim o exigir.

Art. 8º Os fabricantes e os importadores de pneus novos, de forma compartilhada ou isoladamente, deverão implementar pontos de coleta de pneus usados, podendo envolver os pontos de comercialização de pneus, os municípios, borracheiros e outros.

§ 1º Os fabricantes e os importadores de pneus novos deverão implantar, nos municípios acima de 100.000 (cem mil) habitantes, pelo menos um ponto de coleta no prazo máximo de até 01 (um) ano, a partir da publicação desta Resolução.

§ 2º Os municípios onde não houver ponto de coleta serão atendidos pelos fabricantes e importadores através de sistemas locais e regionais apresentados no PGP.

Art. 9º Os estabelecimentos de comercialização de pneus são obrigados, no ato da troca de um pneu usado por um pneu novo ou reformado, a receber e armazenar temporariamente os pneus usados entregues pelo consumidor, sem qualquer tipo de ônus para este, adotando procedimentos de controle que identifiquem a sua origem e destino.



§ 1º Os estabelecimentos referidos no caput deste artigo terão prazo de até 1 (um) ano para adotarem os procedimentos de controle que identifiquem a origem e o destino dos pneus.

§ 2º Os estabelecimentos de comercialização de pneus, além da obrigatoriedade do caput, deste artigo, poderão receber pneus usados como pontos de coleta e armazenamento temporário, facultada a celebração de convênios e realização de campanhas locais e regionais com municípios ou outros parceiros.

Art. 10. O armazenamento temporário de pneus deve garantir as condições necessárias à prevenção dos danos ambientais e de saúde pública.

Parágrafo único. Fica vedado o armazenamento de pneus a céu aberto.

Art. 11. Com o objetivo de aprimorar o processo de coleta e destinação dos pneus inservíveis em todo o país, os fabricantes e importadores de pneus novos devem:

I - divulgar amplamente a localização dos pontos de coleta e das centrais de armazenamento de pneus inservíveis;

II - incentivar os consumidores a entregar os pneus usados nos pontos de coleta e nas centrais de armazenamento ou pontos de comercialização;

III - promover estudos e pesquisas para o desenvolvimento das técnicas de reutilização e reciclagem, bem como da cadeia de coleta e destinação adequada e segura de pneus inservíveis; IV - desenvolver ações para a articulação dos diferentes agentes da cadeia de coleta e destinação adequada e segura de pneus inservíveis.

Art. 12. Os fabricantes e os importadores de pneus novos podem efetuar a destinação adequada dos pneus inservíveis sob sua responsabilidade, em instalações próprias ou mediante contratação de serviços especializados de terceiros.

Parágrafo único. A simples transformação dos pneus inservíveis em lascas de borracha não é considerada destinação final de pneus inservíveis.

Art. 13. A licença ambiental dos destinadores de pneus inservíveis deverá especificar a capacidade instalada e os limites de emissão decorrentes do processo de destinação utilizado, bem como os termos e condições para a operação do processo.

Art. 14. É vedada a destinação final de pneus usados que ainda se prestam para processos de reforma, segundo normas técnicas em vigor.

Art. 15. É vedada a disposição final de pneus no meio ambiente, tais como o abandono ou lançamento em corpos de água, terrenos baldios ou alagadiços, a disposição em aterros sanitários e a queima a céu aberto.

Parágrafo único. A utilização de pneus inservíveis como combustível em processos industriais só poderá ser efetuada caso exista norma específica para sua utilização.

Art. 16. O IBAMA, com base nos dados do PGP, dentre outros dados oficiais, apresentado pelo fabricante e importador, relatará anualmente ao CONAMA, na terceira reunião ordinária do ano, os dados consolidados de destinação de pneus inservíveis relativos ao ano anterior, informando:

I - a quantidade nacional total e por fabricante e importador de pneus fabricados e importados;

II - o total de pneus inservíveis destinados por unidade da federação; III - o total de pneus inservíveis destinados por categoria de destinação, inclusive armazenados temporariamente;

IV - dificuldades no cumprimento da presente resolução, novas tecnologias e soluções para a questão dos pneus inservíveis, e demais informações correlatas que julgar pertinente.

Art. 17. Os procedimentos e métodos para a verificação do cumprimento desta Resolução serão estabelecidos por Instrução Normativa do IBAMA.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Esta Resolução revoga as resoluções CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, e nº 301, de 21 de março de 2002.

CARLOS MINC

Presidente do Conselho

Este texto não substitui o publicado no DOU em 01/10/2009.

*Referida Resolução foi disciplinada pelo IBAMA por da Instrução Normativa n. 1 de 18 de março de 2010.

Como verifica-se, a inicial, no entanto, não se contrapõe à suposta ilegitimidade do Município para legislar sobre a matéria, pois, de fato, "o município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CF)". [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, Tema 145.]

A questão posta em exame não trata da competência legiferante do Município, mas apenas da iniciativa da Lei Municipal, pois a inicial promovida pelo Prefeito de Porto Velho relata que apenas ao Chefe do Poder Executivo cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração, não ao Legislativo municipal. Aduz que o disposto no art. 5º, parágrafo único, da Lei examinada, impõe mudança na estrutura administrativa do Poder executivo municipal e estabelece obrigação de despesa ao Município, o que caracteriza violação da separação de poderes, afrontando, a reserva de iniciativa prevista no art. 61, §1º, II, da CF; art. 39 da CE e art. 65 da Lei Orgânica.



Todavia, não é vedada a iniciativa de leis ambientais por parte de nenhum dos demais poderes, pois não se trata de matéria privativa do Poder Executivo, cujas restrições referidas na CF (art. 61), Constituição Estadual (art.39) e na Lei Orgânica constituem-se *numerus clausus*, i.e., não podem ser ampliadas, mesmo quando, eventualmente, traduzirem em certas despesas. Neste sentido, o STF nas ADI 2.672; e ADI 3.394, de Rel. do Min. Eros Grau, assim ementado:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min.Joaquim Barbosa).

De fato, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o ente federado, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.

A Lei municipal não estabelece estrutura de órgão da Administração Pública e, a meu ver, também não cria despesa ao município; e, ainda que assim estabelecesse, não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.

Nesse sentido, já se pronunciou o Min. Otávio Gallotti, no julgamento ADI 2072/MC que, por similitude, aplicado ao presente caso:

“A Assembleia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento. [...] A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo”.

Nessa mesma perspectiva, colhe-se também do STF:

STF - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR : MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A / S) RECDO.(A / S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : ANDRÉ TOSTES 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.



Deve-se reprimir que a Lei municipal dispõe sobre matéria de direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, notadamente quanto à poluição causada pela disposição final de pneus, considerados como resíduos sólidos que contribuem para a proliferação de doenças como a Dengue, Zica vírus e outras, consoante Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a logística reversa e a responsabilidade compartilhada do Poder Público e das empresas.

Nesse passo, não há imposição de deveres como não há alteração de estrutura administrativa. Ao revés, há o dever bifronte do Poder Público de proteger e de recuperar o meio ambiente, o qual já está previsto no art. 225, §1º, da CF. E, como o meio ambiente equilibrado é direito fundamental, impõe-se ao Poder Público agir positivamente quanto à regulação da utilização, na livre iniciativa, na indústria e no comércio, de matérias-primas comprovadamente nocivas à vida e à saúde humana (Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal, Lei Federal 12.350/2010, Decretos que a regulamentam e Res. 416 do CONAMA).

A cláusula constitucional de proteção do meio ambiente, e, em síntese, de proteção da vida e da saúde, constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal –, ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional (STF, ADI 4066).

O STF, em Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei do Município do Rio de Janeiro que determinou a obrigação de instalação de câmeras de segurança nas escolas municipais:

STF - ARE 878911 RG/RJ. No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

A mesmo fundamento deve ser empregado na constitucionalidade da presente Lei municipal 2.594/2019, de Porto Velho. Com efeito, os artigos 225 e 196 da CF, encerram obrigações ao Poder Público que não podem ser sofismadas, uma vez que o meio ambiente ecologicamente protegido e a proteção da saúde pública devem ser compreendidos em sintonia com o artigo 1º, inciso III, que prevê a dignidade humana como matriz axiológica de toda Constituição.

Vale relembrar que a proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos, e, por conseguinte à dignidade humana em sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana e demais formas de vida, assim perfazendo a imprescindibilidade desse direito fundamental.

Com efeito, o art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, em estão estabelecidos vários deveres do Poder Público: (a) legitima medidas de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportam risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, sempre que necessárias, adequadas e suficientes para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (b) deslegitima, por insuficientes, medidas incapazes de aliviar satisfatoriamente o risco gerado para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente; e (c) ampara eventual vedação, banimento ou proibição dirigida a técnicas, métodos e substâncias, quando nenhuma outra medida de controle se mostrar efetiva (STF, ADI 4066).



Anote-se que ao Município cabe a destinação final de todo o lixo urbano, e a disposição final destes resíduos está sendo realizada de forma irregular, para não dizer ilegal, já que há norma estabelecendo toda a logística para o Poder Público. E, se o município já destina recursos para a disposição final de resíduos sólidos como pneus em desacordo com a legislação federal, não se pode permitir a irregularidade. Aliás, o STJ no REsp 1.847.097, o crime de poluição previsto na Lei 9.605/98, é crime permanente.

No mesmo passo, a questão da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, constituem-se, outrossim, **princípio fundamental do serviço público de saneamento básico**, consoante dispõe o artigo 2º, inciso III, da Lei Federal 11.445/2016.

A Lei Federal 12.305/2010, que estabeleceu a responsabilidade de todos, consumidores, empresários, fabricantes, distribuidores, comerciantes e do **Poder Público** já dispunha sobre o tema há mais de dez anos. Essa responsabilidade não foi criada agora pela Lei municipal de iniciativa da Câmara municipal, daí porque não verifico a inconstitucionalidade apontada por Sua Excelência, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Porto Velho.

De fato, trata-se de um dever do ente federado previsto na Constituição do Estado brasileiro. Os dispositivos da lei impugnada não impõem situações ou invadem esfera relativa à execução de atos pela Administração Pública. Ao revés, dispõem sobre **mecanismos para melhor proteger o interesse coletivo, difuso e fundamental**, e, em síntese, à dignidade humana, matriz axiológica dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF) e da Constituição Federal, disciplinados especificamente por Leis Federais, Decretos e Resoluções do CONAMA e demais órgãos do SISNAMA.

Por conseguinte, como já ressaltado, ainda que a Lei examinada impusesse obrigação de despesa ao município, trata-se de hipótese, em que o município, por obrigação constitucional, já perfaz o recolhimento e disposição de todo lixo urbano, pois trata-se de *princípio fundamental da Lei de política de saneamento básico* (Lei 11.445/2016).

De fato, a saúde pública direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF), deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, cujas políticas e programas deverão ser articuladas e abranger o saneamento e o meio ambiente (art. 13, II, Lei 8.080/90). As políticas, programas e ações de saúde (Lei 8.080/90) devem ser integradas com a proteção do meio ambiente (art. 225 da CF; Leis 6.938/81 e 12.305/2010) e com o saneamento básico (Lei 11.445/2016).

Pela CF/88, a proteção da saúde e do meio ambiente qualificam-se como direitos fundamentais de primeira e de terceira dimensão, que impõem ao Poder Público a satisfação de deveres de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro, consoante arts. 196 e 225 da CF. Assim, não há violação da separação de poderes de parte do legislativo.

Por derradeiro, registre-se que o cuidado com as normas de Direito Ambiental deve abranger o comando instituído na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, concernente ao atendimento dos fins sociais a que elas se destinam e às exigências do bem comum. Casos em que, havendo dúvida ou alguma anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Nesse sentido, já decidiu o STJ, no REsp 1.269.494/MG, j. 24.9.2013.

Isso posto, pedindo vênias à eminente Relatora, consoante a fundamentação apresentada acima, não vejo inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 5º; do artigo 7º e do artigo 8º, todos da Lei Municipal 2.594/2019, apontados na inicial. Assim, voto no sentido de julgar totalmente improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.



DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Inicialmente, registre-se que o que se pretende nesta ADI é o reconhecimento parcial de inconstitucionalidade da norma, considerando o que dispõem o parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º da Lei Ordinária no 2.594 de 21 de maio de 2019, em face do art. 39, § 1º, inc. II, alínea *d*, da Constituição Estadual.

A análise da constitucionalidade deve se cingir-se a estes dispositivos, os quais assim dispõem:

Art. 5º - Os estabelecimentos mencionados no *caput* do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis "ECO-MÓVEL")

Parágrafo único – Os estabelecimentos elencados no *caput* do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.

(...)

Art. 7º - Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º - Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no *caput* do artigo segundo desta Lei.

Em que pese o entendimento da e. relatora no sentido de que a norma em questão deve ser expurgada na sua integralidade porque transcendeu aos limites de competência do Legislativo ao se imiscuir na "organização e funcionamento da administração" – matérias reservadas ao Chefe do Executivo, a meu sentir, referida norma mostra preocupação com a preservação do meio ambiente, sem, contudo, legislar acerca da criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo (art. 39, §1º, inc. II, alínea *d*, da CE).

Constata-se da leitura dos dispositivos que a lei cria um "Programa Ecológico", visando a captação de pneus inservíveis/inutilizados, cabendo à municipalidade apenas o fornecimento de pontos de coleta desses pneus, dando-lhes destino adequado, bem como a divulgação do programa e sinalização dos locais de coleta, quando não efetivado pelas empresas que comercializem esses bens, que são atribuições inatas da própria municipalidade e suas secretarias.

Essas atividades já são ínsitas da municipalidade, inclusive da respectiva secretária de meio ambiente. Não se está criando nada de novo.

Sabe-se que a preservação da integridade do meio ambiente é um direito fundamental e é cada vez mais motivo de preocupação dos entes públicos e da população em geral. E, da análise da norma impugnada, vê-se que esta possui caráter pedagógico, em consonância com o art. 225 da CF, extensível a todos os seguimentos, públicos e privados.

Veja-se, a exemplo, a Resolução n. 416 do CONAMA, que disciplina sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada.



Sendo assim, tem-se que a norma traduz legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem os danos decorrentes da má destinação desse material e convidando a população a cuidar do meio ambiente e da saúde de todos.

Nesse sentido, como mencionada pela autoridade coatora, decidiu o TJ/SP, caso idêntico, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 7.650, de 28/3/2011, de iniciativa do Legislativo Municipal, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis. **Princípio da separação dos poderes que deve ser compreendido em razão de uma de suas finalidades precípua e para a qual fora criado: o interesse da coletividade, que encontra guarida no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e constitucionalmente tutelados.**

Vício de iniciativa e violação à reserva da Administração não configurados e que não se sobrepõem ao direito ao meio ambiente equilibrado, sem o qual a existência da Humanidade é comprometida e cuja preservação é um direito fundamental de terceira geração que assiste à generalidade das pessoas. Lei cuja constitucionalidade deve ser reconhecida. Ação improcedente. (ADI n. 0265019-52.2012.822.0000, Órgão Especial do TJ/SP, Rel. Des. Caetano Lagrasta, j. em 24/07/2013)

Vale consignar, por outro lado, a observação de que o parâmetro de controle de normas municipais se estabelece em face da Constituição Estadual (cf. art. 125/CF) e não da Lei Orgânica do Município.

Recurso Extraordinário. **2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido.** (STF – Recurso Extraordinário – RE n. 175.087/SP – Relator(a): Min. Néri da Silveira – Julgamento em 19/03/2002 – Órgão Julgador: Segunda Turma – DJ 17-05-2002 PP-00073)

Assim sendo, da análise da norma impugnada em face da Constituição Estadual (art. 39, §1º, II, alínea d), não se verifica a inconstitucionalidade da mesma.

Por estas razões, peço vênia à relatora para divergir e julgar improcedente a presente ação.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Eu sigo divergência. É claro que a respeito tenho uma preocupação muito grande, que é simplesmente com relação à destinação dos pneus, se há um lixão específico ou reciclagem.



E só lembrando que no Brasil uma empresa, acho que foi no governo Lula, fazia a coleta desses pneus e aspirava a borracha, utilizava na mistura com o asfalto, e por falta de estímulo essa empresa foi embora de uma vez para os Estados Unidos.

Quer dizer que de qualquer forma esses pneus concentrados em um local único ou em vários locais, isso não vai fazer muita diferença com relação à questão do meio ambiente. Mas, de qualquer forma, há preocupação do legislador, entendo que não houve invasão dele na área de competência.

Portanto, com as vênias da eminente relatora acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

De acordo com a relatora.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

De acordo com a divergência.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o voto apresentado pela e. relatora no que se refere à inconstitucionalidade formal, tendo em vista que o parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e 8º da Lei Ordinária n. 2.594/2019 adentram na esfera de atribuições do Poder Executivo, impondo providências para a execução do "Programa Eco-Móvel" sem a necessária e correlata dotação orçamentária.

Chama atenção da norma a tentativa, inclusive, de determinar qual a Secretaria Municipal encarregada por gerir o programa, atribuindo-se à Secretaria de Saúde essa responsabilidade, quando notoriamente a matéria é de natureza ambiental.

Logo, a norma em análise estabelece e altera rotinas de órgãos vinculados diretamente ao Executivo, notadamente a Secretaria de Saúde, usurpando a competência do alcaide em matéria eminentemente administrativa, o que fica evidente no parágrafo único do art. 5º: *Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à **Secretaria Municipal de Saúde** documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL. g.n.*

Portanto, ao determinar ao executivo a forma de implementação do programa, a Câmara Municipal exorbitou sua competência, transgredindo o Princípio da Separação de Poderes, pois "é indispensável a



iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005).

Destaco ainda que na esfera nacional, foi editada a Resolução 416/2009 do CONAMA, que versa sobre "a *prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada*". Cito aqui partes da resolução:

Art. 1º Os **fabricantes e os importadores de pneus novos**, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), **ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional**, na proporção definida nesta Resolução. § 1º Os distribuidores, os revendedores, os destinadores, os consumidores finais de pneus e o Poder Público deverão, em articulação com os fabricantes e importadores, implementar os procedimentos para a coleta dos pneus inservíveis existentes no País, previstos nesta Resolução. § 2º Para fins desta resolução, reforma de pneu não é considerada fabricação ou destinação adequada. § 3º A contratação de empresa para coleta de pneus pelo fabricante ou importador não os eximirá da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações previstas no caput deste artigo.

Ainda que a competência da matéria ambiental seja comum (art. 23, VI, da CF), compreendo que deve existir harmonia entre as esferas competentes e diante da imposição de recolhimento dos pneus por meio de resolução do CONAMA, entendo como desnecessária a edição de uma norma nesse sentido, que apenas cria mais uma despesa ao município, quando esta incumbe tal tarefa aos fabricantes e importadores, em atenção ao princípio do poluidor-pagador. Com estes acréscimos, acompanho o voto da relatora.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

De acordo com a relatora. Com as vênias da divergência, eu acompanho a douda relatora, por entender que a lei está trazendo para o município responsabilidades que devem ser atribuídas ao fabricante.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

De acordo com a divergência.

JUIZ OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO



De acordo com a divergência.

JUIZ JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES

De acordo com a divergência.

JUIZ ARLEN JOSÉ SILVA DE SOUZA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Pedindo vênua à relatora, voto com a divergência.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

De acordo com a divergência.



EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal sobre a disposição final de pneus. Propositura pelo chefe do Executivo. Iniciativa legislativa da Câmara. Alegação de reserva de iniciativa e vício formal. Inexistência. Saúde e meio ambiente. Direitos fundamentais. Princípio da dignidade humana em sua dimensão ecológica. Dever bifronte do Poder Público e da coletividade – proteger e recuperar o meio ambiente. Resíduos sólidos. Logística Reversa. Ação Improcedente.

1. O município é competente para legislar sobre matéria ambiental (STF RE 586.224, tema 145). Não usurpa a competência privativa do chefe do poder Executivo lei de iniciativa da Câmara que não disponha sobre a estrutura ou atribuição de órgãos do executivo nem do regime jurídico de servidores públicos.

2. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, na qual se trata da reserva da iniciativa de lei do chefe do Executivo. Constituem-se *numerus clausus* e, portanto, não podem ser ampliadas, mesmo quando, eventualmente, traduzirem em certas despesas (STF ARE 878911 RG/ RJ).

3. Não é vedada a iniciativa de leis ambientais por parte de nenhum dos demais poderes, sobretudo se evidentes implicações de proteção à saúde pública. Ainda que importasse em despesas para Administração Pública, o poder legislativo municipal detém legitimidade de iniciativa legiferante em tema atinente à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, portanto, à vida e à saúde humana, direitos fundamentais e coletivos.

4. A disposição final de pneus e outros resíduos sólidos que causam poluição, diz respeito à proteção do meio ambiente e da saúde, que, por seu turno, qualificam-se como direitos fundamentais de terceira e de primeira dimensão e impõem ao Poder Público a satisfação de deveres de prestação positiva destinados a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro (arts. 225, 196, c.c. o art. 1º, III, da CF).

5. O direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde estão umbilicalmente ligados à dignidade da pessoa humana, matriz axiológica de todo nosso ordenamento jurídico. Desse direito de todos, corresponde um dever bifronte do Poder Público de proteger e de recuperar o meio ambiente equilibrado previsto no art. 225, §1º, da CF. A Lei 2.594/2019 do município enaltece esse dever e não diverge da legislação federal.

6. Inexiste vício formal por iniciativa de lei por parte do parlamento municipal, pois os pneus são considerados resíduos sólidos, regidos pela Lei Federal 12.305/2010, que, por seu turno, estabeleceu a logística reversa de resíduos sólidos e a responsabilidade compartilhada em toda cadeia de vida dos produtos, a todos (poder público e coletividade, empresas e consumidores).



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO, POR MAIORIA. VENCIDOS OS DESEMBARGADORES OUDIVANIL DE MARINS, VALDECI CASTELLAR CITON, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ E A RELATORA.

Porto Velho, 18 de Maio de 2020

Desembargador(a) MIGUEL MONICO NETO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO



VOTO

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Na presente ação direta de inconstitucionalidade o Prefeito do Município de Porto Velho/RO impugna, por vício de iniciativa, a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Preliminarmente, ressalto que o Tribunal de Justiça Estadual possui competência para o julgamento de ação direta que impugna lei ou ato normativo municipal em face de uma norma da Constituição Estadual e ou de sua Lei Orgânica que repete norma da Constituição Federal, conforme precedente jurisprudencial desta Corte – a exemplo da ADIn n. 0009432-74.2011.8.22.0000 e a orientação jurisprudencial do STF.

Anoto que os autos estão suficientemente instruídos com manifestação das partes sobre o mérito da demanda, havendo a possibilidade de julgamento definitivo da ação, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99.

Com efeito, o Chefe do Poder Executivo Municipal impugna especificamente o **parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º da Lei Ordinária nº 2.594 de 21 de maio de 2019**, afirmando ter havido invasão de competência legislativa, porquanto tais dispositivos geram obrigações e atribuições à Secretaria/Órgãos da municipalidade, implicando em despesas para implementação do projeto que menciona, inobservando, destarte, a iniciativa legislativa reservada exclusivamente ao Prefeito.

Inferre-se dos documentos inclusos (ID 6675795 - pp.1-5) que a Lei Ordinária em questão surgiu por iniciativa de vereador da Câmara Municipal de Porto Velho, sendo que, à época da sua propositura, o próprio o órgão jurídico da Casa de Leis alertou para a manifesta inconstitucionalidade formal (ID 6675795 – pp.1/10), bem como posteriormente houve o VETO pelo Prefeito, mencionando sobre a invasão de competência por parte do Legislativo Municipal em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo (6675795 – pp. 12/13).

Todavia, a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 foi promulgada no dia 21 de maio de 2019 pelo Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho/RO (ID 6675796– pp.1/2), com seguinte teor :

“LEI Nº 2.594/2019 DE 21 DE MAIO DE 2019.

‘Cria o Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus Inservíveis/Inutilizados e dá outras providências’.

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO manteve, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do§ 2º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte LEI:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Porto Velho e Distritos, o programa “ECO MÓVEL”, para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados na região urbana, rural, periféricas e Distritos.

Art. 2º - Os estabelecimentos comerciais do Município compreendidos por distribuidores, revendedores de pneus novos, usados e recauchutados, borracharias, prestadores de serviço e demais segmentos que manuseiam pneus inservíveis/inutilizados, ficam obrigados a possuir locais seguros para armazenamento dos referidos produtos até a coleta e destinação final, atendendo as normas técnicas e legislação em vigor no país.

Art. 3º - Os pneus inservíveis deverão ser armazenados no estabelecimento de maneira ordenada e classificada de acordo com suas dimensões.



Art. 4º - Os locais deverão ser:

I - Compatíveis com volume e segurança do material armazenado;

II - Cobertos e fechados de maneira a impedir o acúmulo de água;

III – sinalizados corretamente alertando para os riscos do material armazenado.

Art. 5º - Os estabelecimentos mencionados no caput do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis “ECO-MÓVEL”)

Parágrafo único – Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.

Art. 6º - Os estabelecimentos ficam obrigados a sinalizar em pontos visíveis, colocando-se prontos a receber da população qualquer pneu inservível, para posteriormente encaminhá-los ao ECO-MÓVEL.

Art. 7º - Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º - Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

Art. 9º - A Prefeitura poderá firmar convênios com organizações não governamentais, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil para coleta seletiva e reaproveitamento dos pneus inutilizados dando-lhes destinação.

Art. 10 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de maio de 2019.

Vereador Edwilson Negreiros

Presidente”

Conquanto se reconheça o bom propósito do legislador, a norma em questão deve ser cassada, porque transcendeu aos limites de competência do Legislativo ao se imiscuir na "organização e funcionamento da administração" - matérias reservadas ao Chefe do Executivo -, porquanto estabeleceu incumbências à Prefeitura e às secretarias municipais visando a devida execução do "Programa Eco-Móvel", tais como: o de disponibilizar local adequado para recebimento de pneus destinados ao descarte, recepcionar documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, disponibilizar informes e acessibilidade aos estabelecimentos comerciais que atuam do segmento de pneus.

Sabe-se que programas de governo dessa natureza obedecem alguns requisitos para sua aplicação, dentre os quais a previsão no orçamento. Certamente, para a implementação continuada do programa em destaque, haverá reflexos orçamentários para o Executivo Municipal, criando impacto orçamentário-financeiro não previsto na LOA.

Nesse passo, assiste razão ao autor quando afirma que a lei em questão fere o princípio de independência entre os Poderes e a iniciativa exclusiva do chefe do executivo para projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da administração e orçamento.

Sobre a separação dos Poderes, dispõe a Constituição Estadual de Rondônia:

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

(...)

Art. 111. São Poderes do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, representado pelo Prefeito, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.

Art. 112. Os Municípios deverão organizar sua administração e planejar suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.

Parágrafo único. O Município reger-se-á pelas leis que adotar, respeitados, dentre outros, os princípios estabelecidos na sua Lei Orgânica.

(...)

Art. 116. Os Municípios poderão elaborar o estatuto de seus servidores, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis federais e estaduais pertinentes e na sua Lei Orgânica.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece:

Art. 4º – São Poderes do Município, independente e harmônico entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 8º – O município atuará em cooperação com a União e o Estado para o exercício das competências enumeradas no art. 23 da Constituição Federal.

A esse respeito, a Constituição Federal em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, preleciona:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

§ 1º - São de iniciativa privada do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Destarte, por simetria à Constituição Federal, a **Lei Orgânica Municipal** expressamente atribui ao Chefe do Executivo Municipal a competência de iniciativa privativa de Lei Complementar que verse sobre **organização e funcionamento da administração** e ainda sobre **matéria orçamentária**, note-se:



Lei Orgânica do Município de Porto Velho/RO:

Art. 65 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privada do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

V - propostas de Orçamento Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias;

(...)

Art. 87 – Compete privativamente ao Prefeito:

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)"

Ademais, sobre a realização de obrigações orçamentárias a Constituição Federal preceitua:

“Art. 167. São vedados:

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)"

Extrai-se da Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 136 – Prevalecem para fins de vedações orçamentárias os preceitos estatuídos no art.167 da Constituição Federal.



Analisando o alegado vício de inconstitucionalidade formal, não restam dúvidas – repiso - que os elementos contidos nos autos revelam ter havido violação por parte da Câmara Municipal no processo legislativo de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Sobre o tema “vício no procedimento de elaboração da norma”, destacam-se as lições do professor Pedro LENZA, *in* Direito Constitucional Esquemático, 13ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2009, que classifica o vício de iniciativa como sendo uma das formas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, aduzindo que:

“Inconstitucionalidade formal propriamente dita.

(...) a inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo. Podemos falar, então, além do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), em vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em dois momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.

Vício formal subjetivo: o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modifiquem os efeitos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I da CF/88. Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.” (Destacamos).

A **Lei Orgânica de Porto Velho** (art. 65, §1º, IV e V, e art. 87), **a Constituição Estadual** (art. 39, §1º, *b*) e também **a Constituição Federal** (§ 1º do art. 61) conferem ao chefe do Poder Executivo competência privativa para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública, bem como de propostas de Orçamento Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias.

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

Portanto, é evidente que a norma em comento invadiu a legitimidade de iniciativa privativa do Prefeito de Porto Velho/RO, ocasionando, destarte, a inconstitucionalidade formal.

Em face do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal a Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019.

Ante a ausência de razões que justificassem a modulação dos efeitos desta decisão, deixo de aplicar o disposto no artigo 27 da Lei 9868/1999.

Procedam-se às notificações pertinentes.

É como voto.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Peço vista antecipada dos autos.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO : 18/5/2020



VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo único; artigo 7º; e artigo 8º da Lei Ordinária no 2.594 de 21 de maio de 2019, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Em resumo, o autor alega que referidos dispositivos criaram atribuições às secretarias de governo do Município, com o que houve invasão da competência privativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, violando a separação dos poderes, nos termos do art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica Municipal e o art. 39, § 1º, II, *d*, da Constituição do Estado de Rondônia.

Postulou medida cautelar de suspensão dos citados dispositivos até o julgamento final desta ação. No despacho inicial (ID 6685760) adotou-se o rito abreviado previsto no art. 12 de Lei n. 9.868/99, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando-se a colheita de informações pela Câmara Municipal acerca do pedido liminar e do mérito da ação.

A Câmara Municipal prestou informações (ID 6795971 –pp.1-5), defendendo a legalidade da norma ora impugnada, afirmando que em situação análoga o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu ser constitucional a Lei 7.560/2011, do Município de Jundiá, já que se tratava de uma alternativa para a destinação de resíduos excessivamente prejudiciais ao meio ambiente, como é o caso dos pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza.

A eminente relatora, concluiu seu judicioso voto no sentido de julgar totalmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, assim declarando inconstitucional a Lei 2.594/2019, por ter vício de iniciativa assim invadindo a esfera do poder executivo, notadamente por criar atribuições e alterar a estrutura administrativa das secretarias municipais.

Pedi vista antecipadamente para melhor examinar o tema.

Pois bem. A Lei Municipal diz o seguinte:

Lei Nº 2594 DE 21/05/2019

Cria o Programa Ecológico - Eco Móvel - Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus Inservíveis/Inutilizados e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara Municipal de Porto Velho manteve, e eu, Vereador Edwilson Negreiros Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído no âmbito do Município de Porto Velho e Distritos, o programa "ECO MÓVEL", para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados na região urbana, rural, periféricas e Distritos.

Art. 2º Os estabelecimentos comerciais do Município compreendidos por distribuidores, revendedores de pneus novos, usados e recauchutados, borracharias, prestadores de serviço e demais segmentos que manuseiam pneus inservíveis/inutilizados, ficam obrigados a possuir locais seguros para armazenamento dos referidos produtos até a coleta e destinação final, atendendo as normas técnicas e legislação em vigor no país.

Art. 3º Os pneus inservíveis deverão ser armazenados no estabelecimento de maneira ordenada e classificada de acordo com suas dimensões.

Art. 4º Os locais deverão ser:

- I - Compatíveis com volume e segurança do material armazenado;
- II - Cobertos e fechados de maneira a impedir o acúmulo de água;



III - sinalizados corretamente alertando para os riscos do material armazenado.

Art. 5º Os estabelecimentos mencionados no caput do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis "ECO-MÓVEL")

Parágrafo único. Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.

Art. 6º Os estabelecimentos ficam obrigados a sinalizar em pontos visíveis, colocando-se prontos a receber da população qualquer pneu inservível, para posteriormente encaminhá-los ao ECO-MÓVEL.

Art. 7º Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

Art. 9º A Prefeitura poderá firmar convênios com organizações não governamentais, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil para coleta seletiva e reaproveitamento dos pneus inutilizados dando-lhes destinação.

Art. 10. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de maio de 2019.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente

Os dispositivos da Lei Municipal 2.594/2019, alvos desta Ação Direta, possuem o seguinte teor:

Art. 5º *Omissis.*

Parágrafo único. Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1o, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO- MÓVEL.

Art. 7º Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no caput do artigo segundo desta Lei.

A Câmara municipal, por sua Procuradoria, anota que a Lei municipal 2.594/2019 não padece de vício de iniciativa, pois não ofende a separação de Poderes e deve ser interpretada à luz do *princípio fundamental da dignidade da pessoa humana*, síntese dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF) e, ainda, à luz do direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*, CF), à saúde (art. 6º), e ao meio ambiente equilibrado (art. 225), e ao princípio da prevenção e da solidariedade intergeracional.

Cita precedente do TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL No 7.650, DE 28/3/2011, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, QUE REGULA O RECOLHIMENTO E A DESTINAÇÃO DE PNEUS INSERVÍVEIS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES QUE DEVE SER COMPREENDIDO EM RAZÃO DE UMA DE SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS E PARA A QUAL FORA CRIADO: O INTERESSE DA COLETIVIDADE, QUE ENCONTRA GUARIDA NO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA, À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E CONSTITUCIONALMENTE TUTELADOS. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NÃO CONFIGURADOS E QUE NÃO SE SOBREPÕEM AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO, SEM O QUAL A EXISTÊNCIA DA HUMANIDADE É COMPROMETIDA E CUJA PRESERVAÇÃO É UM DIREITO FUNDAMENTAL DE TERCEIRA GERAÇÃO QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. LEI CUJA CONSTITUCIONALIDADE DEVE SER RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 02650195220128260000 SP 0265019-52.2012.8.26.0000, Relator: Caetano Lagrasta, Data de Julgamento: 24/07/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 31/07/2013)



Pois bem. A Lei Municipal em exame trata de pneus inservíveis ou inutilizáveis. Referidos pneus são aqueles usados e que apresentam algum dano irreparável na estrutura. Geralmente são descartados de forma incorreta por parte da população, que tem o costume de queimá-los ou jogá-los em rios e terrenos baldios. São considerados resíduos sólidos, regidos pela Lei 12.305/2010.

É consabido que a disposição final inadequada de pneus acarreta graves danos, tanto ao meio ambiente natural, contribuindo para o assoreamento de rios e enchentes, assim como à saúde pública, ao atrair mosquitos vetores de doenças como a Dengue e a Zica. No mesmo passo, a queima a céu aberto também libera gases nocivos, como as dioxinas e os furanos (substâncias teratogênicas e mutagênicas que causam câncer).

A Lei municipal de Porto Velho nº 2.594/2019, objeto da análise na presente ADI, como se percebe de sua leitura, trata da disposição final de pneus inservíveis ou inutilizados, ou seja, sobre a poluição ambiental causada pela inadequação do depósito, armazenamento ou qualquer disposição final ambientalmente inadequada dos pneus. Diz a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Estado brasileiro:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, **entende-se por**:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor**, a peessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Logo, é nítido seu conteúdo de proteção ao meio ambiente e à saúde humana, o que a meu ver impõe uma observação diferenciada, pois a disposição final inadequada de resíduos sólidos, como pneus, compromete não só a proteção do meio ambiente natural, como bem autônomo, mas também a saúde da população (objetivos impostos pela Constituição Federal em seu art. 225, §1º, e da Lei 6.938/81 ao Poder Público e à saúde humana (art. 196 da CF).

De fato, parece evidente que ao se permitir a disposição de pneus utilizados ou inservíveis no meio ambiente natural ou artificial sem os cuidados devidos, na verdade, está se permitindo a poluição ambiental, assim como a proliferação de vetores de doenças que assolam toda população, como a dengue e outras. E, imperioso anotar que o crime de poluição ambiental previsto na Lei 9.605/98 tem natureza permanente.

Por conseguinte, não é demais relembrar que o Estado brasileiro, em sua Constituição Federal, de concepção social, estabeleceu como fundamento de nossa República, como Estado democrático, a dignidade humana como sua matriz axiológica. E a dignidade humana contém uma dimensão ecológica, daí porque de se mencionar a existência de um "Estado social ecológico democrático de direito", consoante art. 1º, III, e 225:

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.



§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao poder público:**

I - **preservar e restaurar** os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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:**

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do 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.

Nesse contexto, com fundamento nos *princípios do poluidor ou usuário pagador* e demais princípios da CF (art. 225) e da Lei 6.938/81, o tema atinente à disposição final de resíduos sólidos, incluídos os pneus, é regido pela Lei 12.305/2010, que impôs a chamada *logística reversa*, instituída como forma de responsabilizar os empreendedores pelas *externalidades* causadas pelo empreendimento poluidor, ou que utilizem de recursos naturais de forma econômica. E, o Poder Público, como parte da cadeia de responsáveis, possui o dever de fiscalizar, implementar e coordenar toda essa logística.

Ressalte-se que na economia as *externalidades* pode ser conceituada, em termos simples, como os efeitos colaterais das atividades de produção de bens e serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com essas atividades, ou seja, as *externalidades* referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participaram dessa decisão.

Com efeito, as *externalidades negativas*, que acarretam prejuízos às pessoas, não devem se transformar em custos para toda a população, vale dizer nem em relação ao meio ambiente como bem autônomo, tampouco à saúde pública. Ao revés, seus geradores devem internalizá-las, *i.e.*, devem arcar com os custos destas, sem repassá-las aos demais grupos sociais.

Nessa toada, a Lei 12.305/2010 que instituiu a Política nacional dos resíduos sólidos em nosso ordenamento, definiu a chamada *logística reversa* como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo 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.

A *logística reversa*, portanto, obriga os fabricantes, comerciantes e demais empreendimentos que se utilizam de resíduos sólidos como lucro, dentre eles os pneus (artigo 33, inciso III, e §3º, Lei 12.305), e o Poder Público (artigo 10 da Lei 12.305), como os Municípios, em conjunto, **coordenadamente**, ou **individualmente**, responsabilizarem-se pelo destino final dos pneus.

Há uma **responsabilidade compartilhada** pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os **fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes**, os **consumidores** e os **titulares dos serviços públicos de limpeza urbana** e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos. Por essa responsabilidade compartilhada, **cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a gestão integrada de resíduos sólidos** (art. 36 da Lei 12.305/2010). Confira-se a Lei 12.305/2010:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.



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:

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;

II - pilhas e baterias;

III - **pneus**;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 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.

§ 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.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do **caput** e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do **caput**, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

Art. 34. Os acordos setoriais ou termos de compromisso referidos no inciso IV do caput do art. 31 e no § 1º do art. 33 podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal.

§ 1º Os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal.

§ 2º Na aplicação de regras concorrentes consoante o § 1º, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.

Art. 35. Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, os consumidores são obrigados a:

I - acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;

II - disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.



Parágrafo único. O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no caput, na forma de lei municipal.

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do **caput**, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O Decreto 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe sobre a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos e do Poder Público:

Art. 5º Os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada será implementada de forma individualizada e encadeada.

Art. 6º Os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa na forma do art. 15, a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Parágrafo único A obrigação referida no **caput** não isenta os consumidores de observar as regras de acondicionamento, segregação e destinação final dos resíduos previstas na legislação do titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Art. 7º **O Poder Público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e determinações estabelecidas na Lei nº 12.305, de 2010, e neste Decreto.**

Posteriormente, o Decreto 9.177/2017, regulamentou o artigo 33 da Lei 12.305/2010, dispõe que:

Art. 2º Os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens aos quais se refere o **caput** do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e de outros produtos, seus resíduos ou suas embalagens objeto de logística reversa na forma do § 1º do referido artigo, não signatários de acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União.

Art. 4º A celebração de acordos setoriais ou termos de compromisso em âmbito estadual, distrital ou **municipal não altera as obrigações dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes de que trata o art. 2º e serão compatíveis com as normas previstas em acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, conforme o disposto no art. 34, § 1º, da Lei**



nº 12.305, de 2010, ressalvadas as hipóteses de aplicação do disposto no § 2º do art. 34 da referida Lei.

Ademais, a Resolução 416 do CONAMA, esmiusa a obrigação de todos os entes mencionados como responsáveis pelo destino final dos pneus, no âmbito de suas competências, realçando o fato de existir esse passivo ambiental, questão ligada não só ao meio ambiente, bem de todos, mas também ligada à saúde pública, assim definindo e disciplinando sua disposição final

RESOLUÇÃO Nº 416, DE 30 DE SETEMBRO DE 2009 Publicada no DOU Nº 188, de 01/10/2009, págs. 64-65 Correlações: • Revoga as Resoluções nº 258/ 1999 e nº 301/2002. Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE- CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e Considerando a necessidade de disciplinar o gerenciamento dos pneus inservíveis; Considerando que os pneus dispostos inadequadamente constituem passivo ambiental, que podem resultar em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública; Considerando a necessidade de assegurar que esse passivo seja destinado o mais próximo possível de seu local de geração, de forma ambientalmente adequada e segura; Considerando que a importação de pneumáticos usados é proibida pelas Resoluções CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, e nº 235, de 7 de janeiro de 1998; Considerando que os pneus usados devem ser preferencialmente reutilizados, reformados e reciclados antes de sua destinação final adequada; Considerando ainda o disposto no art. 4º e no anexo 10-C da Resolução CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, com a redação dada pela Resolução CONAMA nº 235, de 07 de janeiro de 1998; Considerando que o art. 70 do Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho 2008, impõe pena de multa por unidade de pneu usado ou reformado importado; Considerando que a liberdade do comércio internacional e de importação de matéria-prima não devem representar mecanismo de transferência de passivos ambientais de um país para outro, resolve:

Art. 1º Os fabricantes e os importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução.

§ 1º Os distribuidores, os revendedores, os destinadores, os consumidores finais de pneus **e o Poder Público** deverão, em articulação com os fabricantes e importadores, implementar os procedimentos para a coleta dos pneus inservíveis existentes no País, previstos nesta Resolução.

§ 2º Para fins desta resolução, reforma de pneu não é considerada fabricação ou destinação adequada.

§ 3º A contratação de empresa para coleta de pneus pelo fabricante ou importador não os eximirá da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações previstas no caput.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, considera-se:

I – Pneu ou pneumático: componente de um sistema de rodagem, constituído de elastômeros, produtos têxteis, aço e outros materiais que quando montado em uma roda de veículo e contendo fluido(s) sobre pressão, transmite tração dada a sua aderência ao solo, sustenta elasticamente a carga do veículo e resiste à pressão provocada pela reação do solo.

II – Pneu novo: pneu, de qualquer origem, que não sofreu qualquer uso, nem foi submetido a qualquer tipo de reforma e não apresenta sinais de envelhecimento nem deteriorações, classificado na posição 40.11 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM.

III - Pneu usado: pneu que foi submetido a qualquer tipo de uso e/ou desgaste, classificado na posição 40.12 da NCM, englobando os pneus reformados e os inservíveis.

IV - Pneu reformado: pneu usado que foi submetido a processo de reutilização da carcaça com o fim específico de aumentar sua vida útil, como: a) recapagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem; b) recauchutagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros; c) remoldagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem, ombros e toda a superfície de seus flancos.

V - pneu inservível: pneu usado que apresente danos irreparáveis em sua estrutura não se prestando mais à rodagem ou à reforma.

VI - destinação ambientalmente adequada de pneus inservíveis: procedimentos técnicos em que os pneus são descaracterizados de sua forma inicial, e que seus elementos constituintes são reaproveitados, reciclados ou processados por outra(s) técnica(s) admitida(s) pelos órgãos ambientais competentes, observando a legislação vigente e normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos.

VII - Ponto de coleta: local definido pelos fabricantes e importadores de pneus para receber e armazenar provisoriamente os pneus inservíveis.

VIII - Central de armazenamento: unidade de recepção e armazenamento temporário de pneus inservíveis, inteiros ou picados, disponibilizada pelo fabricante ou importador, visando uma melhor logística da destinação. IX – mercado de reposição de pneus é o resultante da fórmula a seguir: $MR = (P + I) - (E + EO)$, na qual: MR = Mercado de Reposição de pneus; P = total de pneus produzidos; I = total de pneus importados; E = total de pneus exportados; e EO = total de pneus que equipam veículos novos.



Art. 3º A partir da entrada em vigor desta resolução, para cada pneu novo comercializado para o mercado de reposição, as empresas fabricantes ou importadoras deverão dar destinação adequada a um pneu inservível.

§ 1º Para efeito de controle e fiscalização, a quantidade de que trata o caput deverá ser convertida em peso de pneus inservíveis a serem destinados.

§ 2º Para que seja calculado o peso a ser destinado, aplicar-se-á o fator de desgaste de 30% (trinta por cento) sobre o peso do pneu novo produzido ou importado.

Art. 4º Os fabricantes, importadores, reformadores e os destinadores de pneus inservíveis deverão se inscrever no Cadastro Técnico Federal - CTF, junto ao IBAMA. Art. 5º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão declarar ao IBAMA, numa periodicidade máxima de 01 (um) ano, por meio do CTF, a destinação adequada dos pneus inservíveis estabelecida no Art. 3º.

§ 1º O não cumprimento do disposto no caput deste artigo poderá acarretar a suspensão da liberação de importação.

§ 2º O saldo resultante do balanço de importação e exportação poderá ser compensado entre os fabricantes e importadores definidos no artigo 1º, desta Resolução, conforme critérios e procedimentos a serem estabelecidos pelo IBAMA.

§ 3º Cumprida a meta de destinação estabelecida no art. 3º, desta Resolução, o excedente poderá ser utilizado para os períodos subsequentes.

§ 4º O descumprimento da meta de destinação acarretará acúmulo de obrigação para o período subsequente, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

§ 5º Para efeito de comprovação junto ao IBAMA, poderá ser considerado o armazenamento adequado de pneus inservíveis, obrigatoriamente em lascas ou picados, desde que obedecidas as exigências do licenciamento ambiental para este fim e, ainda, aquelas relativas à capacidade instalada para armazenamento e o prazo máximo de 12 meses para que ocorra a destinação final.

Art. 6º Os destinadores deverão comprovar periodicamente junto ao CTF do IBAMA, numa periodicidade máxima de 01 (um) ano, a destinação de pneus inservíveis, devidamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Art. 7º Os fabricantes e importadores de pneus novos deverão elaborar um plano de gerenciamento de coleta, armazenamento e destinação de pneus inservíveis (PGP), no prazo de 6 meses a partir da publicação desta Resolução, o qual deverá ser amplamente divulgado e disponibilizado aos órgãos do SISNAMA.

§ 1º O PGP deverá conter no mínimo os seguintes requisitos:

I - descrição das estratégias para coleta dos pneus inservíveis, acompanhada de cópia de eventuais contratos, convênios ou termos de compromisso, para este fim;

II - indicação das unidades de armazenagem, informando as correspondentes localização e capacidade instalada, bem como informando os dados de identificação do proprietário, caso não sejam próprias;

III - descrição das modalidades de destinação dos pneus coletados que serão adotadas pelo interessado;

IV - descrição dos programas educativos a serem desenvolvidos junto aos agentes envolvidos e, principalmente, junto aos consumidores;

V - número das licenças ambientais emitidas pelos órgãos competentes relativas às unidades de armazenamento, processamento, reutilização, reciclagem e destinação;

VI - descrições de programas pertinentes de auto-monitoramento.

§ 2º O PGP deverá incluir os pontos de coleta e os mecanismos de coleta e destinação já existentes na data da entrada em vigor desta Resolução.

§ 3º Anualmente, os fabricantes e importadores de pneus novos deverão disponibilizar os dados e resultados dos PGPs.

§ 4º Os PGPs deverão ser atualizados sempre que seus fundamentos sofrerem alguma alteração ou o órgão ambiental licenciador assim o exigir.

Art. 8º Os fabricantes e os importadores de pneus novos, de forma compartilhada ou isoladamente, deverão implementar pontos de coleta de pneus usados, podendo envolver os pontos de comercialização de pneus, os municípios, borracheiros e outros.

§ 1º Os fabricantes e os importadores de pneus novos deverão implantar, nos municípios acima de 100.000 (cem mil) habitantes, pelo menos um ponto de coleta no prazo máximo de até 01 (um) ano, a partir da publicação desta Resolução.

§ 2º Os municípios onde não houver ponto de coleta serão atendidos pelos fabricantes e importadores através de sistemas locais e regionais apresentados no PGP.

Art. 9º Os estabelecimentos de comercialização de pneus são obrigados, no ato da troca de um pneu usado por um pneu novo ou reformado, a receber e armazenar temporariamente os pneus usados entregues pelo consumidor, sem qualquer tipo de ônus para este, adotando procedimentos de controle que identifiquem a sua origem e destino.

§ 1º Os estabelecimentos referidos no caput deste artigo terão prazo de até 1 (um) ano para adotarem os procedimentos de controle que identifiquem a origem e o destino dos pneus.

§ 2º Os estabelecimentos de comercialização de pneus, além da obrigatoriedade do caput, deste artigo, poderão receber pneus usados como pontos de coleta e armazenamento temporário, facultada a celebração de convênios e realização de campanhas locais e regionais com municípios ou outros parceiros.

Art. 10. O armazenamento temporário de pneus deve garantir as condições necessárias à prevenção dos danos ambientais e de saúde pública.

Parágrafo único. Fica vedado o armazenamento de pneus a céu aberto.

Art. 11. Com o objetivo de aprimorar o processo de coleta e destinação dos pneus inservíveis em todo o país, os fabricantes e importadores de pneus novos devem:

I - divulgar amplamente a localização dos pontos de coleta e das centrais de armazenamento de pneus inservíveis;



II - incentivar os consumidores a entregar os pneus usados nos pontos de coleta e nas centrais de armazenamento ou pontos de comercialização;

III - promover estudos e pesquisas para o desenvolvimento das técnicas de reutilização e reciclagem, bem como da cadeia de coleta e destinação adequada e segura de pneus inservíveis; IV - desenvolver ações para a articulação dos diferentes agentes da cadeia de coleta e destinação adequada e segura de pneus inservíveis.

Art. 12. Os fabricantes e os importadores de pneus novos podem efetuar a destinação adequada dos pneus inservíveis sob sua responsabilidade, em instalações próprias ou mediante contratação de serviços especializados de terceiros.

Parágrafo único. A simples transformação dos pneus inservíveis em lascas de borracha não é considerada destinação final de pneus inservíveis.

Art. 13. A licença ambiental dos destinadores de pneus inservíveis deverá especificar a capacidade instalada e os limites de emissão decorrentes do processo de destinação utilizado, bem como os termos e condições para a operação do processo.

Art. 14. É vedada a destinação final de pneus usados que ainda se prestam para processos de reforma, segundo normas técnicas em vigor.

Art. 15. É vedada a disposição final de pneus no meio ambiente, tais como o abandono ou lançamento em corpos de água, terrenos baldios ou alagadiços, a disposição em aterros sanitários e a queima a céu aberto.

Parágrafo único. A utilização de pneus inservíveis como combustível em processos industriais só poderá ser efetuada caso exista norma específica para sua utilização.

Art. 16. O IBAMA, com base nos dados do PGP, dentre outros dados oficiais, apresentado pelo fabricante e importador, relatará anualmente ao CONAMA, na terceira reunião ordinária do ano, os dados consolidados de destinação de pneus inservíveis relativos ao ano anterior, informando:

I - a quantidade nacional total e por fabricante e importador de pneus fabricados e importados;

II - o total de pneus inservíveis destinados por unidade da federação; III - o total de pneus inservíveis destinados por categoria de destinação, inclusive armazenados temporariamente;

IV - dificuldades no cumprimento da presente resolução, novas tecnologias e soluções para a questão dos pneus inservíveis, e demais informações correlatas que julgar pertinente.

Art. 17. Os procedimentos e métodos para a verificação do cumprimento desta Resolução serão estabelecidos por Instrução Normativa do IBAMA.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Esta Resolução revoga as resoluções CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, e nº 301, de 21 de março de 2002.

CARLOS MINC

Presidente do Conselho

Este texto não substitui o publicado no DOU em 01/10/2009.

*Referida Resolução foi disciplinada pelo IBAMA por da Instrução Normativa n. 1 de 18 de março de 2010.

Como verifica-se, a inicial, no entanto, não se contrapõe à suposta ilegitimidade do Município para legislar sobre a matéria, pois, de fato, "o município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CF)". [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, Tema 145.]

A questão posta em exame não trata da competência legiferante do Município, mas apenas da iniciativa da Lei Municipal, pois a inicial promovida pelo Prefeito de Porto Velho relata que apenas ao Chefe do Poder Executivo cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração, não ao Legislativo municipal. Aduz que o disposto no art. 5º, parágrafo único, da Lei examinada, impõe mudança na estrutura administrativa do Poder executivo municipal e estabelece obrigação de despesa ao Município, o que caracteriza violação da separação de poderes, afrontando, a reserva de iniciativa prevista no art. 61, §1º, II, da CF; art. 39 da CE e art. 65 da Lei Orgânica.



Todavia, não é vedada a iniciativa de leis ambientais por parte de nenhum dos demais poderes, pois não se trata de matéria privativa do Poder Executivo, cujas restrições referidas na CF (art. 61), Constituição Estadual (art.39) e na Lei Orgânica constituem-se *numerus clausus*, i.e., não podem ser ampliadas, mesmo quando, eventualmente, traduzirem em certas despesas. Neste sentido, o STF nas ADI 2.672; e ADI 3.394, de Rel. do Min. Eros Grau, assim ementado:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min.Joaquim Barbosa).

De fato, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o ente federado, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.

A Lei municipal não estabelece estrutura de órgão da Administração Pública e, a meu ver, também não cria despesa ao município; e, ainda que assim estabelecesse, não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.

Nesse sentido, já se pronunciou o Min. Otávio Gallotti, no julgamento ADI 2072/MC que, por similitude, aplicado ao presente caso:

“A Assembleia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento. [...] A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. Não pode haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo”.

Nessa mesma perspectiva, colhe-se também do STF:



STF - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR : MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A / S) RECD.(A / S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : ANDRÉ TOSTES 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.

Deve-se reprisar que a Lei municipal dispõe sobre matéria de direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, notadamente quanto à poluição causada pela disposição final de pneus, considerados como resíduos sólidos que contribuem para a proliferação de doenças como a Dengue, Zica vírus e outras, consoante Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a *logística reversa* e a *responsabilidade compartilhada* do Poder Público e das empresas.

Nesse passo, não há imposição de deveres como não há alteração de estrutura administrativa. Ao revés, há o dever *bifronte* do Poder Público de *proteger* e de *recuperar* o meio ambiente, o qual já está previsto no art. 225, §1º, da CF. E, como o meio ambiente equilibrado é direito fundamental, impõe-se ao Poder Público agir positivamente quanto à regulação da utilização, na livre iniciativa, na indústria e no comércio, de matérias-primas comprovadamente nocivas à vida e à saúde humana (Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal, Lei Federal 12.350/2010, Decretos que a regulamentam e Res. 416 do CONAMA).

A cláusula constitucional de proteção do meio ambiente, e, em síntese, de proteção da vida e da saúde, constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal –, ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional (STF, ADI 4066).

O STF, em Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei do Município do Rio de Janeiro que determinou a obrigação de instalação de câmeras de segurança nas escolas municipais:

STF - ARE 878911 RG/RJ. No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

A mesmo fundamento deve ser empregado na constitucionalidade da presente Lei municipal 2.594/2019, de Porto Velho. Com efeito, os artigos 225 e 196 da CF, encerram obrigações ao Poder Público que não podem ser sofismadas, uma vez que o meio ambiente ecologicamente protegido e a proteção da saúde pública devem ser compreendidos em sintonia com o artigo 1º, inciso III, que prevê a dignidade humana como matriz axiológica de toda Constituição.



Vale lembrar que a proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos, e, por conseguinte à dignidade humana em sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana e demais formas de vida, assim perfazendo a imprescindibilidade desse direito fundamental.

Com efeito, o art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, em estão estabelecidos vários deveres do Poder Público: (a) legítima medidas de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportam risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, sempre que necessárias, adequadas e suficientes para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (b) deslegítima, por insuficientes, medidas incapazes de aliviar satisfatoriamente o risco gerado para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente; e (c) ampara eventual vedação, banimento ou proibição dirigida a técnicas, métodos e substâncias, quando nenhuma outra medida de controle se mostrar efetiva (STF, ADI 4066).

Anote-se que ao Município cabe a destinação final de todo o lixo urbano, e a disposição final destes resíduos está sendo realizada de forma irregular, para não dizer ilegal, já que há norma estabelecendo toda a logística para o Poder Público. E, se o município já destina recursos para a disposição final de resíduos sólidos como pneus em desacordo com a legislação federal, não se pode permitir a irregularidade. Aliás, o STJ no REsp 1.847.097, o crime de poluição previsto na Lei 9.605/98, é crime permanente.

No mesmo passo, a questão da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, constituem-se, outrossim, **princípio fundamental do serviço público de saneamento básico**, consoante dispõe o artigo 2º, inciso III, da Lei Federal 11.445/2016.

A Lei Federal 12.305/2010, que estabeleceu a responsabilidade de todos, consumidores, empresários, fabricantes, distribuidores, comerciantes e do Poder Público já dispunha sobre o tema há mais de dez anos. Essa responsabilidade não foi criada agora pela Lei municipal de iniciativa da Câmara municipal, daí porque não verifico a inconstitucionalidade apontada por Sua Excelência, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Porto Velho.

De fato, trata-se de um dever do ente federado previsto na Constituição do Estado brasileiro. Os dispositivos da lei impugnada não impõem situações ou invadem esfera relativa à execução de atos pela Administração Pública. Ao revés, dispõem sobre **mecanismos para melhor proteger o interesse coletivo, difuso e fundamental**, e, em síntese, à dignidade humana, matriz axiológica dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF) e da Constituição Federal, disciplinados especificamente por Leis Federais, Decretos e Resoluções do CONAMA e demais órgãos do SISNAMA.

Por conseguinte, como já ressaltado, ainda que a Lei examinada impusesse obrigação de despesa ao município, trata-se de hipótese, em que o município, por obrigação constitucional, já perfaz o recolhimento e disposição de todo lixo urbano, pois trata-se de *princípio fundamental da Lei de política de saneamento básico* (Lei 11.445/2016).

De fato, a saúde pública direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF), deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, cujas políticas e programas deverão ser articuladas e abranger o saneamento e o meio ambiente (art. 13, II, Lei 8.080/90). As políticas, programas e ações de saúde (Lei 8.080/90) devem ser integradas com a proteção do meio ambiente (art. 225 da CF; Leis 6.938/81 e 12.305/2010) e com o saneamento básico (Lei 11.445/2016).

Pela CF/88, a proteção da saúde e do meio ambiente qualificam-se como direitos fundamentais de primeira e de terceira dimensão, que impõem ao Poder Público a satisfação de deveres de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro, consoante arts. 196 e 225 da CF. Assim, não há violação da separação de poderes de parte do legislativo.



Por derradeiro, registre-se que o cuidado com as normas de Direito Ambiental deve abranger o comando instituído na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, concernente ao atendimento dos fins sociais a que elas se destinam e às exigências do bem comum. Casos em que, havendo dúvida ou alguma anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Nesse sentido, já decidiu o STJ, no REsp 1.269.494/MG, j. 24.9.2013.

Isso posto, pedindo vênua à eminente Relatora, consoante a fundamentação apresentada acima, não vejo inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 5º; do artigo 7º e do artigo 8º, todos da Lei Municipal 2.594/2019, apontados na inicial. Assim, voto no sentido de julgar totalmente improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Inicialmente, registre-se que o que se pretende nesta ADI é o reconhecimento parcial de inconstitucionalidade da norma, considerando o que dispõem o parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º da Lei Ordinária no 2.594 de 21 de maio de 2019, em face do art. 39, § 1º, inc. II, alínea *d*, da Constituição Estadual.

A análise da constitucionalidade deve se cingir-se a estes dispositivos, os quais assim dispõem:

Art. 5º - Os estabelecimentos mencionados no *caput*do artigo 1º, deverão encaminhar e/ou entregar no final de cada mês os pneus armazenados à URPI (Utilidade de Recolhimento de Pneus Inservíveis "ECO-MÓVEL")

Parágrafo único – Os estabelecimentos elencados no *caput*do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à Secretaria Municipal de Saúde documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL.

(...)

Art. 7º - Enquanto não houver o sistema de coleta e destinação ambientalmente adequada por parte dos fabricantes, importadores ou órgão responsável a nível nacional de pneus para coleta ou recepção de pneus inservíveis, caberá à Prefeitura Municipal disponibilizar local adequado para recebimento desses pneus dando-lhes destino adequado.

Art. 8º - Para o devido cumprimento desta Lei, deverá o Poder Executivo através das secretarias responsáveis, reunir esforços para disponibilizar informes e acessibilidade àqueles elencados no *caput* do artigo segundo desta Lei.

Em que pese o entendimento da e. relatora no sentido de que a norma em questão deve ser expurgada na sua integralidade porque transcendeu aos limites de competência do Legislativo ao se imiscuir na



“organização e funcionamento da administração” – matérias reservadas ao Chefe do Executivo, a meu sentir, referida norma mostra preocupação com a preservação do meio ambiente, sem, contudo, legislar acerca da criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo (art. 39, §1º, inc. II, alínea d, da CE).

Constata-se da leitura dos dispositivos que a lei cria um “Programa Ecológico”, visando a captação de pneus inservíveis/inutilizados, cabendo à municipalidade apenas o fornecimento de pontos de coleta desses pneus, dando-lhes destino adequado, bem como a divulgação do programa e sinalização dos locais de coleta, quando não efetivado pelas empresas que comercializem esses bens, que são atribuições inatas da própria municipalidade e suas secretarias.

Essas atividades já são ínsitas da municipalidade, inclusive da respectiva secretária de meio ambiente. Não se está criando nada de novo.

Sabe-se que a preservação da integridade do meio ambiente é um direito fundamental e é cada vez mais motivo de preocupação dos entes públicos e da população em geral. E, da análise da norma impugnada, vê-se que esta possui caráter pedagógico, em consonância com o art. 225 da CF, extensível a todos os seguimentos, públicos e privados.

Veja-se, a exemplo, a Resolução n. 416 do CONAMA, que disciplina sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada.

Sendo assim, tem-se que a norma traduz legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem os danos decorrentes da má destinação desse material e convidando a população a cuidar do meio ambiente e da saúde de todos.

Nesse sentido, como mencionada pela autoridade coatora, decidiu o TJ/SP, caso idêntico, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 7.650, de 28/3/2011, de iniciativa do Legislativo Municipal, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis. **Princípio da separação dos poderes que deve ser compreendido em razão de uma de suas finalidades precípua e para a qual fora criado: o interesse da coletividade, que encontra guarida no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e constitucionalmente tutelados.**

Vício de iniciativa e violação à reserva da Administração não configurados e que não se sobrepõem ao direito ao meio ambiente equilibrado, sem o qual a existência da Humanidade é comprometida e cuja preservação é um direito fundamental de terceira geração que assiste à generalidade das pessoas. Lei cuja constitucionalidade deve ser reconhecida. Ação improcedente. (ADI n. 0265019-52.2012.822.0000, Órgão Especial do TJ/SP, Rel. Des. Caetano Lagrasta, j. em 24/07/2013)



Vale consignar, por outro lado, a observação de que o parâmetro de controle de normas municipais se estabelece em face da Constituição Estadual (cf. art. 125/CF) e não da Lei Orgânica do Município.

Recurso Extraordinário. **2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido.**(STF – Recurso Extraordinário – RE n. 175.087/SP – Relator(a): Min. Néri da Silveira – Julgamento em 19/03/2002 – Órgão Julgador: Segunda Turma – DJ 17-05-2002 PP-00073)

Assim sendo, da análise da norma impugnada em face da Constituição Estadual (art. 39, §1º, II, alínea d), não se verifica a inconstitucionalidade da mesma.

Por estas razões, peço vênia à relatora para divergir e julgar improcedente a presente ação.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Eu sigo divergência. É claro que a respeito tenho uma preocupação muito grande, que é simplesmente com relação à destinação dos pneus, se há um lixão específico ou reciclagem.

E só lembrando que no Brasil uma empresa, acho que foi no governo Lula, fazia a coleta desses pneus e aspirava a borracha, utilizava na mistura com o asfalto, e por falta de estímulo essa empresa foi embora de uma vez para os Estados Unidos.

Quer dizer que de qualquer forma esses pneus concentrados em um local único ou em vários locais, isso não vai fazer muita diferença com relação à questão do meio ambiente. Mas, de qualquer forma, há preocupação do legislador, entendo que não houve invasão dele na área de competência.

Portanto, com as vênicas da eminente relatora acompanho a divergência.



DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

De acordo com a relatora.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

De acordo com a divergência.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o voto apresentado pela e. relatora no que se refere à inconstitucionalidade formal, tendo em vista que o parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e 8º da Lei Ordinária n. 2.594/2019 adentram na esfera de atribuições do Poder Executivo, impondo providências para a execução do “Programa Eco-Móvel” sem a necessária e correlata dotação orçamentária.

Chama atenção da norma a tentativa, inclusive, de determinar qual a Secretaria Municipal encarregada por gerir o programa, atribuindo-se à Secretaria de Saúde essa responsabilidade, quando notoriamente a matéria é de natureza ambiental.

Logo, a norma em análise estabelece e altera rotinas de órgãos vinculados diretamente ao Executivo, notadamente a Secretaria de Saúde, usurpando a competência do alcaide em matéria eminentemente administrativa, o que fica evidente no parágrafo único do art. 5º: *Os estabelecimentos elencados no caput do artigo 1º, ficam obrigados a apresentar à **Secretaria Municipal de Saúde** documentação comprobatória de destinação ambientalmente correta, caso não seja para o ECO-MÓVEL. g.n.*

Portanto, ao determinar ao executivo a forma de implementação do programa, a Câmara Municipal exorbitou sua competência, transgredindo o Princípio da Separação de Poderes, pois *“é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na*



elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005).

Destaco ainda que na esfera nacional, foi editada a Resolução 416/2009 do CONAMA, que versa sobre "a *prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada*". Cito aqui partes da resolução:

Art. 1º Os **fabricantes e os importadores de pneus novos**, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), **ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional**, na proporção definida nesta Resolução. § 1º Os distribuidores, os revendedores, os destinadores, os consumidores finais de pneus e o Poder Público deverão, em articulação com os fabricantes e importadores, implementar os procedimentos para a coleta dos pneus inservíveis existentes no País, previstos nesta Resolução. § 2º Para fins desta resolução, reforma de pneu não é considerada fabricação ou destinação adequada. § 3º A contratação de empresa para coleta de pneus pelo fabricante ou importador não os eximirá da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações previstas no caput deste artigo.

Ainda que a competência da matéria ambiental seja comum (art. 23, VI, da CF), compreendo que deve existir harmonia entre as esferas competentes e diante da imposição de recolhimento dos pneus por meio de resolução do CONAMA, entendo como desnecessária a edição de uma norma nesse sentido, que apenas cria mais uma despesa ao município, quando esta incumbe tal tarefa aos fabricantes e importadores, em atenção ao princípio do poluidor-pagador. Com estes acréscimos, acompanho o voto da relatora.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

De acordo com a relatora. Com as vênias da divergência, eu acompanho a douta relatora, por entender que a lei está trazendo para o município responsabilidades que devem ser atribuídas ao fabricante.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

De acordo com a divergência.

JUIZ OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO



De acordo com a divergência.

JUIZ JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES

De acordo com a divergência.

JUIZ ARLEN JOSÉ SILVA DE SOUZA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

De acordo com a divergência.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Pedindo vênua à relatora, voto com a divergência.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

De acordo com a divergência.



EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal sobre a disposição final de pneus. Propositura pelo chefe do Executivo. Iniciativa legislativa da Câmara. Alegação de reserva de iniciativa e vício formal. Inexistência. Saúde e meio ambiente. Direitos fundamentais. Princípio da dignidade humana em sua dimensão ecológica. Dever bifronte do Poder Público e da coletividade – proteger e recuperar o meio ambiente. Resíduos sólidos. Logística Reversa. Ação Improcedente.

1. O município é competente para legislar sobre matéria ambiental (STF RE 586.224, tema 145). Não usurpa a competência privativa do chefe do poder Executivo lei de iniciativa da Câmara que não disponha sobre a estrutura ou atribuição de órgãos do executivo nem do regime jurídico de servidores públicos.

2. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, na qual se trata da reserva da iniciativa de lei do chefe do Executivo. Constituem-se *numerus clausus* e, portanto, não podem ser ampliadas, mesmo quando, eventualmente, traduzirem em certas despesas (STF ARE 878911 RG/ RJ).

3. Não é vedada a iniciativa de leis ambientais por parte de nenhum dos demais poderes, sobretudo se evidentes implicações de proteção à saúde pública. Ainda que importasse em despesas para Administração Pública, o poder legislativo municipal detém legitimidade de iniciativa legiferante em tema atinente à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, portanto, à vida e à saúde humana, direitos fundamentais e coletivos.

4. A disposição final de pneus e outros resíduos sólidos que causam poluição, diz respeito à proteção do meio ambiente e da saúde, que, por seu turno, qualificam-se como direitos fundamentais de terceira e de primeira dimensão e impõem ao Poder Público a satisfação de deveres de prestação positiva destinados a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro (arts. 225, 196, c.c. o art. 1º, III, da CF).

5. O direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde estão umbilicalmente ligados à dignidade da pessoa humana, matriz axiológica de todo nosso ordenamento jurídico. Desse direito de todos, corresponde um dever bifronte do Poder Público de proteger e de recuperar o meio ambiente equilibrado previsto no art. 225, §1º, da CF. A Lei 2.594/2019 do município enaltece esse dever e não diverge da legislação federal.



6. Inexiste vício formal por iniciativa de lei por parte do parlamento municipal, pois os pneus são considerados resíduos sólidos, regidos pela Lei Federal 12.305/2010, que, por seu turno, estabeleceu a logística reversa de resíduos sólidos e a responsabilidade compartilhada em toda cadeia de vida dos produtos, a todos (poder público e coletividade, empresas e consumidores).



RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade do **parágrafo único do artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º, ambos da Lei Ordinária nº 2.594 de 21 de maio de 2019**, que dispõe sobre o “Programa Ecológico – Eco Móvel – Ponto Móvel para recolhimento e destinação de pneus inservíveis/inutilizados”.

Em resumo, o autor alega que referidos dispositivos, ao criar atribuições às secretarias de governo do Município, invadiu a competência privativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, bem como violou a separação dos poderes, nos termos do art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica Municipal e o art. 39, § 1º, II, *d*, da Constituição do Estado de Rondônia.

Postulou medida cautelar de suspensão dos citados dispositivos até o julgamento final desta ação.

No despacho inicial (ID 6685760) adotou-se o rito abreviado previsto no art. 12 de Lei n. 9.868/99, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando-se a colheita de informações pela Câmara Municipal acerca do pedido liminar e do mérito da ação.

A Câmara Municipal prestou informações (ID 6795971 – pp.1-5), defendendo a legalidade da norma ora impugnada, afirmando que em situação análoga, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu ser constitucional a Lei 7.560/2011 do Município de Jundiá, já que se tratava de uma alternativa para a destinação de resíduos excessivamente prejudiciais ao meio ambiente, como é o caso dos pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza.

Além disso, sustenta que a lei impugnada tutela interesse coletivo, difuso e fundamental, competindo a todas as entidades e órgãos, da administração direta e indireta, bem como de todos os Poderes, o que inclui o Legislativo, o dever indispensável de proteger o meio ambiente.

Dessa forma, arremata que inexistente qualquer vício na norma impugnada, pugna pela improcedência desta ação.

No parecer do Ministério Público (ID 6855319– pp. 1/11), o i. Procurador de Justiça, ABDIEL RAMOS FIGUEIRA, firmou parecer pela **procedência** desta ação, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal nº 2.594 de 21 de maio de 2019, por vício de iniciativa.

É o relatório.

