



**MUNICÍPIO DA SERRA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO

CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
PROTOCOLO  
Nº 1980/2016  
DATA: 22/09/2016  
Ass: [Assinatura]

**MENSAGEM Nº 85/2016.**

Serra, 21 de setembro de 2016.

A Sua Excelência a Senhora  
**NEIDIA MAURA PIMENTEL**  
Presidente da Câmara Municipal da Serra  
SERRA/ES

Senhora Presidente,

Cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 4.568/2016, contido no Projeto de Lei nº 73/2015, de autoria do Vereador Jorge Luiz da Silva, que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE COLETA E DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA DE PRODUTOS CONSIDERADOS RESÍDUOS URBANOS E CARACTERIZADOS COMO LIXO ELETRÔNICO E TECNOLÓGICO”.

Contudo, em que pese a nobre iniciativa do Ilustre Vereador proponente, comunico Vossa Excelência que, usando da competência que me é delegada, com fulcro no artigo 145, § 2º, da Lei Orgânica Municipal (LOM), **decidi opor VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei em questão**, em conformidade com o parecer da Procuradoria Geral do Município (PROGER), o qual ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Palácio Municipal em Serra, aos 21 de setembro de 2016.

**LOURENÇA RIANI**  
Prefeita Municipal em Exercício

Proc. nº 51.439/2016  
jmm



15  
2

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Poder Executivo

PROGER (Procuradoria Geral)

Procuradoria Legislativa

**PARECER**

Processo nº. 51.439/2016

Órgão consultante: GP (Gabinete do Prefeito)

Assunto: Projeto de lei que disciplina a coleta e a destinação de resíduo urbano ou lixo tecnológico

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou a este Poder Executivo o Autógrafo de Lei nº. 4.568 de 3 de agosto de 2016.

Em suma, a lei classifica as “pilhas e baterias”, “lâmpadas fluorescentes”, “frascos de aerossóis”, “telefones celulares”, “artigos de informática”, “eletrodomésticos” e demais “produtos potencialmente perigosos” como “resíduos urbanos” ou “lixo tecnológico” e obriga indistintamente os seus fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, sob pena de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

É o brevíssimo relatório.

Neste parecer, analisa-se a constitucionalidade do projeto de lei – isto é, a sua compatibilidade com a LOM (Lei Orgânica Municipal de 5 de abril de 1990), a CE (Constituição do Estado de 5 de outubro de 1989) e a CR (Constituição da República de 5 de outubro de 1988) – para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e da oportunidade políticas desta.



16  
7

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Do ponto de vista formal, então, verifica-se que o Município até tem competência legislativa para complementar a legislação federal e a estadual concorrentes sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, nos termos do art. 24, VI, c/c art. 30, II, e art. 23, VI, da CR:

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

[...]

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

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

.....

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

[...]

**II** - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

.....

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

[...]

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

No exercício dessa competência complementar, no entanto, não se permite "contradizer" a legislação federal concorrente (art. 24, § 4º, CR).

No caso, porém, a lei municipal sob exame contradiz a Lei Federal nº. 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.



17  
2

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos da legislação federal, os “*resíduos urbanos*” são os “*resíduos domiciliares*” e os “*resíduos de limpeza pública*”; e apenas os “*não perigosos*” podem ser equiparados àqueles.

Assim, diz o art. 13 da Lei Federal nº. 12.305 de 2010:

**Art. 13.** Para os efeitos desta Lei, os **resíduos sólidos têm a seguinte classificação:**

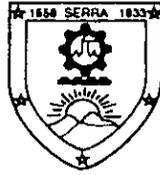
**I** - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares:** os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana:** os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos:** os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços:** os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico:** os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) resíduos industriais:** os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde:** os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil:** os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris:** os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes:** os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração:** os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

**II** - quanto à periculosidade:

**a) resíduos perigosos:** aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

**b) resíduos não perigosos:** aqueles não enquadrados na alínea “a”.



MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Parágrafo único.** Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do *caput*, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

A lei municipal, todavia, classifica como “resíduos urbanos” exatamente aqueles que não poderiam ser classificados como tais: os “produtos potencialmente perigosos”, em especial “pilhas e baterias”, “lâmpadas fluorescentes”, “frascos de aerossóis”, “telefones celulares”, “artigos de informática” e “eletrodomésticos”.

E, além da terminologia, há a responsabilidade.

A responsabilidade pelo manejo de resíduos urbanos é atribuída ao titular desse serviço público, conforme o art. 26 da Lei Federal nº. 12.305 de 2010:

**Art. 26.** O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Já a responsabilidade pelo manejo de resíduos “perigosos” ou “volumosos” é atribuída aos estabelecimentos comerciais “geradores”, conforme o art. 20 da Lei Federal nº. 12.305 de 2010:

**Art. 20.** Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

**I** - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

**II** - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

**a)** gerem resíduos perigosos;

**b)** gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, **não sejam equiparados aos resíduos domiciliares** pelo poder público municipal;

**III** - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;



19  
2

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**IV** - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea "j" do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

**V** - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

**Parágrafo único.** Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Nos termos da legislação federal, portanto, os resíduos são "urbanos" ou "perigosos", sendo que a responsabilidade pelo manejo daqueles ("urbanos") é atribuída ao prestador de tal serviço público e a destes ("perigosos") ao estabelecimento comercial gerador.

Nos termos da lei municipal, contudo, os resíduos "perigosos" são "urbanos", sendo que a responsabilidade pelo manejo destes é atribuída ao estabelecimento comercial gerador – numa completa confusão.

Pior, na comparação com a legislação federal, a lei municipal ignora a responsabilidade dos consumidores (art. 33, § 4º), não distingue a responsabilidade de fabricantes e importadores da de distribuidores e comerciantes (art. 33, §§ 5º e 6º) e abranda as responsabilidades de uns e outros (art. 33, § 3º).

Nesse sentido, vale a pena citar o art. 33 da Lei Federal nº. 12.305 de 2010:

**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;



20  
2

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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



21  
7

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Com efeito, ao contrariar a legislação federal concorrente, a lei municipal incorre em usurpação de competência e padece de inconstitucionalidade formal.

A propósito, vale citar pelo menos três precedentes do excelso STF (Supremo Tribunal Federal).

A ADI nº. 5.163/GO:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

[...]

5. A competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (CRFB/88, art. 24), nos casos em que cabe àquela estabelecer normas gerais (§ 1º) e a estes normas suplementares (§ 2º), submete-se ao exame de constitucionalidade em sede de fiscalização normativa abstrata quando configurada inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes do Plenário: ADI 1366 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20-09-2012; ADI 2656/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 01.08.2003; ADI 311 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 14-09-1990.

6. **É que afronta o texto maior lei estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, atentando contra as normas gerais de competência da União em manifesta usurpação de competência (CRFB/88, arts. 22, XXI, e 24, § 2º).**

7. **É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta à legislação federal que regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.**

[...]

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.



MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

[...]

A ADI nº. 3.645/PR:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.

[...]

2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado **inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente.**

3. **Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras** que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. **Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.** Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05.

[...]

E a ADI nº. 3.098/SP:

CONSTITUCIONAL. [...] COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA.

I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).



23  
7

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.

Não obstante, o Município não tem competência para instituir as diretrizes do saneamento básico.

Essa competência é privativa da União, conforme o art. 21, XX, CR:

**Art. 21.** Compete à União:

[...]

**XX** - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

E, sob esse prisma (do saneamento básico), a lei municipal também contradiz a Lei Federal nº. 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Afinal, também nos termos dessa legislação federal, os “*resíduos sólidos urbanos*” são o “*lixo doméstico*” e o “*lixo originário da limpeza das vias públicas*”; e apenas os resíduos “*cujas responsabilidades pelo manejo não pode ser atribuída ao gerador*” podem ser equiparados a estes.

Assim, dizem o art. 3º, I, c, e o art. 6º da Lei Federal nº. 11.445 de 2007:

**Art. 3º** Para os efeitos desta Lei, considera-se:

**I** - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

[...]

**c)** limpeza urbana e **manejo de resíduos sólidos**: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do **lixo doméstico** e do **lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas**;

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



24

MUNICÍPIO DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Igualmente, o manejo de resíduos sólidos urbanos é serviço público, conforme o art. 7º da Lei Federal nº. 11.445 de 2007:

**Art. 7º** Para os efeitos desta Lei, o **serviço público** de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

**I** - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

**II** - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

**III** - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

A lei municipal, contudo, também por esse prisma classifica como “*resíduos sólidos urbanos*” exatamente aqueles que não poderiam ser classificados como tais: os resíduos cuja responsabilidade pelo manejo é atribuída ao gerador; e, assim, também usurpa competência da União e padece de inconstitucionalidade formal

Portanto, conclui-se que, para fins de sanção, o Autógrafo de Lei nº. 4.568 de 3 de agosto de 2016 é formalmente inconstitucional.

É o parecer.

Serra, 20 de setembro de 2016.

Bernardo de Souza Musso Ribeiro

Matrícula nº. 20.361 (procurador)

OAB-ES nº. 9.566



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROGER

Folha nº: 25

Proc. nº: \_\_\_\_\_

Rubrica: [assinatura]

## DESPACHO HOMOLOGATÓRIO

Processo nº 51.439/2016

Procedência: Câmara Municipal da Serra

Assunto: Autógrafo de Lei

À CG/DCA,

Encaminhamos os autos com parecer subscrito pelo Procurador Municipal, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que **aprovamos na íntegra** pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

Assim, rogando vênias a eventual entendimento em sentido contrário, por ser formalmente inconstitucional, **quer nos parecer que o referido Autógrafo de Lei deve ser VETADO**, ressalvando-se, todavia, a possibilidade de sanção na forma do artigo 145 da LOM, cujo juízo, por dicção legal, compete ao Chefe do Poder Executivo.

Serra/ES, 20 de setembro de 2016.

**FLAVIO NARCISO CAMPOS**

Procurador Geral Adjunto