



Representação de Inconstitucionalidade nº 0019055-34.2020.8.19.0000

Representante: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN

Representados: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e Exmo. Sr. Secretário de Estado de Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro

Relatora: Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM QUE SE PRETENDE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 7º, 8º, 9º E 11, DA LEI ESTADUAL Nº 8.151/2018, QUE “INSTITUI O SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS E RESÍDUOS DE EMBALAGENS NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”, E, POR ARRASTAMENTO, A INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL DA RESOLUÇÃO SEAS Nº 13, DE 13 DE MAIO DE 2019, QUE REGULAMENTA O ATO DECLARATÓRIO DE EMBALAGENS – ADE E O PLANO DE METAS E INVESTIMENTOS, PREVISTOS NOS ARTIGOS 8º E 11 DA LEI ESTADUAL, COM EFEITOS *EX TUNC*. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL POR VIOLAÇÃO À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E À NORMA GERAL INSTITUÍDA PELA UNIÃO. PEDIDO DE LIMINAR PARA SUSPENSÃO CAUTELAR DA EFICÁCIA DAS NORMAS.

Não se verifica, neste momento, que as medidas adotadas extrapolem a competência concorrente do Estado para a matéria ou estejam em desacordo com a norma geral de âmbito nacional. O fato de não haver previsão específica ou idêntica na legislação federal não impede que o Estado crie novas obrigações relacionadas à matéria de resíduos sólidos e logística reversa, desde que estas se coadunem com os objetivos e parâmetros fixados por aquela, a fim de promover a regulamentação no âmbito estadual de forma adequada ao interesse regional.

Assim, com base na presunção de constitucionalidade das leis e na ausência de comprovação do *periculum in mora*, não há como conceder, por ora, a cautelar pleiteada.

Liminar indeferida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0019055-34.2020.8.19.0000, sendo o representante a FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN e os representados a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, o EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o EXMO. SR. SECRETÁRIO DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em indeferir a liminar pleiteada.



Trata-se de **representação de inconstitucionalidade** em que a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, representante, busca a declaração de inconstitucionalidade **dos artigos 7º, 8º, 9º e 11, da Lei Estadual nº 8.151/2018**, que “*Institui o Sistema de Logística Reversa de embalagens e resíduos de embalagens no âmbito do Estado do Rio de Janeiro*”, e, por arrastamento, a inconstitucionalidade total **da Resolução SEAS Nº 13, de 13 de maio de 2019**, que regulamenta o Ato Declaratório de Embalagens – ADE e o Plano de Metas e Investimentos, previstos nos artigos 8º e 11 da lei estadual, com efeitos *ex tunc*. Formula pedido de liminar para suspensão cautelar dos dispositivos legais impugnados.

O representante narra que o Estado do Rio de Janeiro, ao exercer a competência legislativa concorrente, editou a Lei nº 8.151/2018 e a Resolução SEAS nº 13, com o fim de dispor sobre o sistema de logística reversa fluminense. Alega, no entanto, que tais normas divergem do tratamento dado ao tema pela União nos seguintes aspectos: imputa o custo da coleta seletiva às empresas; prevê que o acréscimo das metas de logística reversa será feito bienalmente, sem, contudo, considerar a existência da viabilidade técnica e econômica; considera no cômputo da logística reversa apenas o percentual efetivamente encaminhado para a reciclagem, e não toda e qualquer forma de destinação ambientalmente correta; exige o cumprimento das metas tanto dos fabricantes de embalagens, como de embaladores, comerciantes, importadores de embalagens e produtos embalados, o que faz com que uma mesma embalagem seja computada mais de uma vez no sistema.

Aduz que o artigo 24, §§ 1º a 4º, da CRFB e o artigo 74, § 1º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro são expressos ao dispor que o Estado, no exercício de sua competência suplementar (que decorre da competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre produção e consumo e sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, estabelecida nos incisos V e VI dos artigos 24 da CRFB e 74 da Constituição Estadual), observará as normas gerais estabelecidas pela União. Acrescenta que o artigo 261 da Constituição Estadual prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado e, para assegurar a efetividade desse direito, o parágrafo primeiro, inciso XXI, determina que incumbe ao Poder Público implementar política setorial visando a coleta seletiva, transporte, tratamento e disposição final de resíduos urbanos, hospitalares e industriais, com ênfase nos processos que envolvam sua reciclagem.

Sustenta, então, que há inconstitucionalidade formal e material por violação à repartição constitucional de competências legislativas e à norma geral instituída pela União. E afirma que a Lei nº 8.151 contraria a premissa básica estabelecida pela norma federal, por onerar excessivamente o setor privado, atribuindo-lhe o custo da coleta seletiva, que constitui obrigação do poder público municipal.

Argumenta que o artigo 7º da Lei Estadual nº 8.151/2018 atribui o custo da coleta seletiva às empresas, afrontando dispositivos da Constituição da República (artigo 30, que atribui os serviços de interesse local ao Município); da Constituição do



Estado (artigo 70, que afirma incumbir ao Poder Público a prestação de serviços públicos, e artigo 243, que atribui ao município a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local); bem como o disposto na norma geral preconizada pela Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRs), sua norma regulamentadora, o Decreto nº 7.404 e, por fim, o disposto na Lei Federal nº 11.445/2007 (Saneamento Básico).

Aduz que os artigos 8º, 9º e 11 da Lei Estadual nº 8.151/2018 violam a livre iniciativa, a livre concorrência, a isonomia (previstos nos artigos 5º e 215 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) e a norma geral de resíduos sólidos, ao estabelecerem a ampla publicidade de informações privadas das empresas e previsão de acréscimo das metas sem considerar a existência da viabilidade técnica e econômica. Explicita que tais artigos tratam, respectivamente, do Ato Declaratório de Embalagens – ADE, do acréscimo das metas de logística reversa e do Plano de Metas e Investimentos – PMIN, que são regulamentados pela Resolução SEAS nº 13.

Alega que o fato de a regulamentação da Lei nº 8.151 ter sido feita por meio de uma resolução da Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade - SEAS, e não através de um decreto do Poder Executivo, também afronta a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que prevê, em seu artigo 145, que compete privativamente ao Governador expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (**fls. 2/27**).

Manifestação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, às **fls. 88/143**, pela não concessão da medida cautelar pleiteada.

Manifestação do Procurador-Geral do Estado, às **fls. 300/314**, pelo não acolhimento da presente Representação, declarando-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 8.151/2018 (artigos 7º, 8º, 9º e 11) e, conseqüentemente, da Resolução nº 13 da SEAS.

O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Exmo. Sr. Secretário de Estado de Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro não apresentaram manifestação dentro do prazo legal, conforme certificado às **fls. 316**.

Após certificado o transcurso do prazo, o Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, às **fls. 322/336**, se manifestou no sentido do deferimento parcial da cautelar apenas para suspender a eficácia do artigo 7º da Lei nº 8.151/2018. Prestou informações, concluindo pela inconstitucionalidade do artigo 7º e não conhecimento da representação em relação aos demais artigos, por se tratar de ofensa reflexa, ou, em caso de conhecimento, pela inconstitucionalidade dos artigos 7º e 9º e constitucionalidade dos demais dispositivos impugnados.

É O RELATÓRIO.
PASSO A DECIDIR.



Limita-se o presente julgamento à análise da medida liminar pleiteada, consoante previsão do artigo 105, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 105 do RITJERJ. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

Esta é a íntegra dos dispositivos impugnados da Lei Estadual nº 8.151/2018:

Art. 7º As campanhas de conscientização ambiental de cidadãos e consumidores, as operações de coleta seletiva, valorização e triagem das embalagens, de que trata a presente Lei, bem como do seu retorno logístico, deverão ser patrocinadas pelas empresas e integradas às iniciativas governamentais, em função das prioridades regionais.

Art. 8º Fica instituído o Ato Declaratório de Embalagens (ADE), pelo qual os fabricantes, embaladores e importadores de produtos comercializados nas embalagens de que trata a presente lei ficam obrigados, anualmente, a declarar, ao órgão gestor da Política Ambiental, diretamente ou por entidade por eles eleita para os representar, o quantitativo de embalagens colocadas no mercado fluminense e o percentual efetivamente encaminhado para as indústrias de reciclagem.

Art. 9º O órgão gestor estadual de política ambiental, com base nas informações dos relatórios e ouvidas as empresas e suas entidades representativas, definirá, bianualmente, a partir de 2019, as metas a serem cumpridas pelos embaladores e importadores de produtos embalados.

§ 1º De 2019 a 2023, a meta de reciclagem, considerados todos os tipos de embalagem de que trata esta Lei, terá um acréscimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do volume total em peso distribuído no Estado, no mesmo período.

§ 2º Será dada ampla publicidade às metas estabelecidas e às metas cumpridas ou não cumpridas em cada biênio.

Art. 11 As empresas terão que apresentar, ao órgão gestor da Política Ambiental, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da sanção da presente lei, um Plano de Metas e Investimentos, cujo patamar mínimo será o estabelecido em nível nacional, pelo acordo setorial nacional de sistema de logística reversa de embalagens em geral.

Parágrafo único. Constituirão o Plano de Metas e Investimentos:

I - a previsão de recursos a serem investidos pelo conjunto das empresas por biênio a partir de 2019 pelos próximos 10 anos em: instalação e manutenção de Postos de Entrega Voluntária – PEVs e de unidades de triagem; capacitação, apoio técnico e operacional às cooperativas e associações de catadores e catadoras; pagamentos por serviços prestados às cooperativas e associações de catadores e



catadoras; beneficiamento e/ou comercialização de recicláveis, entre outras ações;

II - o estabelecimento das metas bianuais de recolhimento das embalagens das diversas origens e materiais, tendo como parâmetro o volume do ano anterior colocado no mercado estadual.

Com base nas alegações trazidas e na redação da lei impugnada, **não há como deferir a liminar pleiteada**. Não se vislumbra, ao menos nesta perfunctória análise, que as medidas adotadas extrapolem a competência concorrente do Estado para a matéria ou estejam em desacordo com a norma geral de âmbito nacional. Ressalte-se que o fato de não haver previsão específica ou idêntica na legislação federal não impede que o Estado crie novas obrigações relacionadas à matéria de resíduos sólidos e logística reversa, desde que estas se coadunem com os objetivos e parâmetros fixados por aquela. Inclusive, é natural que assim o faça diante da natureza de sua competência, necessária para complementar a legislação federal, e estabelecer normas suplementares, propiciando a regulamentação adequada à realidade estadual e ao interesse regional.

Vale dizer que a Lei Federal nº 12.305/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, norma geral a que faz referência o representante, traz como um de seus nortes o princípio do poluidor-pagador e adota o sistema de logística reversa, como se observa do seu artigo 33. A ampliação ou especificação de medidas que se prestem a implementar tal sistema no âmbito regional de cada Estado é, a princípio, legítima. Além disso, as normas impugnadas parecem estar em consonância com os princípios da precaução e da prevenção, fundamentais para a preservação ao meio ambiente equilibrado e também consagrados na norma geral anteriormente referida. A propósito, confira-se a redação do citado dispositivo legal:

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.



Sendo assim, como a lei goza de presunção de constitucionalidade, não havendo indícios claros de vício, não há como suspender sua eficácia de forma cautelar, cuja concessão sempre exige o requisito da **urgência**. Nesse sentido, Alexandre de Moraes:

“O art. 102, I, p, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de solicitação de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, necessitando, porém, de comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais, pois, conforme ensinamento de Paulo Brossard, “segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário”. (Direito Constitucional, 34ª ed., 2018, p. 1.011).

Por derradeiro, sobre uma possível inconstitucionalidade material, tendo em conta as considerações já feitas quanto à falta de urgência, tem-se que a matéria não deve ser objeto de maior aprofundamento neste momento.

Pelo exposto, **INDEFIRO** a medida liminar pleiteada.

INTIMEM-SE a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Exmo. Sr. Secretário de Estado de Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro para apresentar as informações que entenderem relevantes ao julgamento definitivo do mérito desta representação. Após, remetam-se os autos à Procuradoria-Geral do Estado e, na sequência, ao Ministério Público para a emissão de parecer.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2020.

Desembargadora **MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO**
Relatora