

A (in)constitucionalidade das regras de rotulagem instituídas por leis estaduais e municipais de resíduos sólidos: uma análise à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

The (un)constitutionality of labeling rules laid down by state and local solid waste laws: an analysis in light of the Supreme Court Jurisprudence

João Emmanuel Cordeiro Lima*

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a constitucionalidade formal das leis municipais e estaduais que estabelecem a obrigatoriedade de inclusão de informações sobre gestão de resíduos em rótulos e embalagens de produtos à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, delinea-se primeiramente o conceito de inconstitucionalidade orgânica e se apresenta a estrutura da distribuição de competências realizada pela Constituição Federal de 1988. Em seguida busca-se apresentar critérios que viabilizam o enquadramento das leis estaduais e municipais nessas regras de distribuição. Posteriormente, apresentam-se os julgados do Supremo Tribunal Federal que julgaram a constitucionalidade de leis sobre rotulagem, buscando identificar não apenas o resultado das decisões, mas seus fundamentos. Por fim, indica-se um possível caminho alternativo para a solução desses casos e conclusões.

Palavras-chave: Rotulagem. Resíduos sólidos. Leis estaduais e municipais. Inconstitucionalidade.

Abstract: This article aims to analyze the formal constitutionality of state and municipal laws that establish the mandatory inclusion of information on waste management in products labels and packaging in light of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court. To do so, we first outlined the

* Graduado em Direito pela UFRN. Mestrando em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Professor Palestrante na FGV Direito/SP. Advogado.

concept of organic unconstitutional and present the structure of the distribution of powers by the Federal Constitution of 1988. Then we presented criteria that enable the framework of state and municipal laws in these distribution rules. Subsequently, we presented the decisions of the Supreme Court who judged the constitutionality of laws on labeling in order to identify not only the result of decisions but also its reasoning. Finally, we indicate a possible alternative way to solve these cases and present our conclusions.

Keywords: Labeling. Solid waste. State and municipal laws. Unconstitutionality.

1 Introdução

Há algum tempo, a gestão dos resíduos sólidos deixou de ser uma preocupação restrita aos ambientalistas para se tornar uma questão nacional. O marco dessa transição foi a aprovação da Lei Federal 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Fruto de debate que levou quase vinte anos no Congresso Nacional, esse estatuto legal nasceu com o objetivo de lançar as bases para uma gestão integrada e um gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos em todo o território nacional.

Antes da aprovação dessa lei federal, alguns Estados e Municípios já tinham criado normas próprias com vistas a regular a matéria. É o caso do Estado de São Paulo, que desde 2006, possui em vigor a Lei 12.300, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e de Minas Gerais, que, em 2009, criou sua Política Estadual por meio da Lei 18.031/2009. Contudo, foi sem dúvida após a edição da Política Nacional que as iniciativas locais e estaduais se intensificaram por todos os lugares do Brasil. A partir daí, além de estabelecerem políticas locais, várias outras leis foram criadas para tratar de aspectos específicos relacionados ao tema.

Um assunto que vem sendo abordado em leis já aprovadas e em projetos ainda em discussão é a *exigência de inclusão de informações obrigatórias relativas à gestão de resíduos em rótulos ou embalagens dos produtos*. É o que se vê, por exemplo, no art. 4^o da Lei 13.576/2009,

¹ “Art. 4^o. Os produtos e componentes eletroeletrônicos comercializados no Estado devem indicar com destaque, na embalagem ou rótulo, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência de que não sejam descartados em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – endereço e telefone de contato dos responsáveis pelo descarte do material em desuso e sujeito à disposição final; IV – alerta sobre a existência de metais pesados ou substâncias tóxicas entre os componentes do produto”.

do Estado de São Paulo, e no art. 5^o do Projeto de Lei 67/2015, que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, os quais exigem a inclusão de mensagem sobre proibição de descarte em lixo comum, orientação sobre postos de entrega e endereço dos responsáveis pelo descarte em rótulos ou embalagens.

A lei que instituiu a PNRS não trata expressamente desse tema. Seu único dispositivo sobre rotulagem é o art. 7^o, XV, que apenas elege como um dos objetivos da política o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. Tampouco se localiza outra norma geral versando sobre o assunto em âmbito federal, havendo apenas iniciativas específicas para alguns tipos de resíduo. É o caso da Lei 7.802/89,³ que trata de agrotóxicos, da Resolução Conama 362/2005,⁴ que versa sobre a destinação de óleo lubrificante, e da Resolução Conama 401/2008,⁵ que trata do gerenciamento adequado de pilhas e baterias. Sem uma referência nacional, Estados e Municípios têm tratado livremente do assunto, ora optando por instituir regras semelhantes às acima indicadas em nota de rodapé, ora estabelecendo outro regramento, ora optando simplesmente por não estabelecer normativa alguma.

Isso, naturalmente, vem gerando algumas dificuldades práticas e de difícil superação. Muitos fabricantes e importadores comercializam seus produtos em várias Unidades da Federação, ainda que a fabricação ou

² “Art. 5o. Os aparelhos, equipamentos e componentes referidos no Art. 2o comercializados no Estado do Ceará devem indicar com destaque, na embalagem ou rótulo, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência para não descartar o produto em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – alerta sobre a existência de metais pesados, substâncias tóxicas ou outros resíduos perigosos entre os componentes do produto”.

³ “Art. 7º. Para serem vendidos ou expostos à venda em todo o território nacional, os agrotóxicos e afins são obrigados a exibir rótulos próprios e bulas, redigidos em português, que contenham, entre outros, os seguintes dados: [...] d) informações sobre os equipamentos a serem utilizados e sobre o destino final das embalagens; e) informações sobre os equipamentos a serem usados e a descrição dos processos de triplíce lavagem ou tecnologia equivalente, procedimentos para a devolução, destinação, transporte, reciclagem, reutilização e inutilização das embalagens vazias e efeitos sobre o meio ambiente decorrentes da destinação inadequada dos recipientes”.

⁴ “Art. 16 [...] VI – a partir de um ano da publicac’ão desta resoluc’ão, divulgar em todas as embalagens de óleos lubrificantes acabados, bem como na propaganda, publicidade e em informes técnicos, os danos que podem ser causados à populac’ão e ao ambiente pela disposic’ão inadequada do óleo usado ou contaminado”.

⁵ “Art. 14. Nos materiais publicitários e nas embalagens de pilhas e baterias, fabricadas no País ou importadas, devera’o constar de forma clara, visível e em língua portuguesa, a simbologia indicativa da destinac’ão adequada, as advertencias sobre os riscos à saúde humana e ao meio ambiente, bem como a necessidade de, após seu uso, serem encaminhadas aos revendedores ou à rede de assistência técnica autorizada, conforme Anexo I.”

importação seja feita em local específico. Como as regras de rotulagem e embalagem comumente exigem seu cumprimento pela mera *comercialização* no território de quem as editou (Estados ou Municípios), seu cumprimento pode demandar o desenvolvimento de material específico para cada um. Ou seja, se os 26 estados e o Distrito Federal resolverem tratar do tema a seu modo, um fabricante de produto localizado em Natal – RN poderá, em tese, ter que desenvolver e afixar no produto 27 rótulos/embalagens diferentes. A questão pode ser ainda agravada quando não houver normativa estadual, e os entes municipais decidirem tratar do tema, como tem ocorrido em alguns casos, uma vez que temos, no Brasil, mais de 5.500 Municípios.

A existência de dificuldades práticas por si só não afeta necessariamente a validade dessas leis. Quando muito, servem para motivar pleitos legítimos de uma reforma legislativa. Entretanto, a potencial ocorrência de consequências como essas naturalmente leva ao questionamento sobre a compatibilidade dessas iniciativas com o modelo de distribuição de competências legislativas estabelecido pela CF/88.

No presente artigo, pretende-se analisar a constitucionalidade *formal* dessas leis estaduais e municipais que estatuem regras de rotulagem e embalagem relacionadas à gestão de resíduos sólidos *à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)*. Essa avaliação se restringirá à verificação da chamada *constitucionalidade orgânica*, ou seja, busca-se avaliar se Estados e Municípios podem legislar sobre essa matéria como tem feito ou se essa atuação extrapola o espaço que lhe foi outorgado pela CF/88. Não é nossa pretensão fazer qualquer avaliação sobre a constitucionalidade material dessas leis ou de outros aspectos da constitucionalidade formal (v.g. verificação do quórum ou do respeito ao procedimento), mas apenas da constitucionalidade orgânica. Os materiais de referência utilizados para essa análise serão as leis que versam sobre gestão de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos (REEEs), tendo em vista que são nelas que temos, mais comumente, encontrado regras desse tipo. Acreditamos, porém, que as conclusões aqui apresentadas podem ser extrapoladas para leis relativas a outros tipos de resíduo não abrangidos pelos regramentos nacionais específicos acima mencionados.

2 O conceito de inconstitucionalidade orgânica e a distribuição de competência legislativa na Constituição Federal brasileira de 1988

A incompatibilidade de uma lei como a Carta Magna pode resultar da violação de normas de diversos tipos. De acordo com a natureza do preceito ofendido, a doutrina⁶ classifica as afrontas à Constituição em inconstitucionalidade material (ou intrínseca) e formal (ou extrínseca). A primeira ocorre quando o ato normativo analisado viola normas constitucionais de fundo, ou seja, quando há uma incompatibilidade entre o conteúdo da lei e o da Constituição. A segunda se dá em situações em que o ato questionado ofende normas constitucionais de produção normativa.

A inconstitucionalidade formal é subdividida em inconstitucionalidade formal propriamente dita, inconstitucionalidade temporal e inconstitucionalidade orgânica.⁷ Abarcadas na primeira categoria estão as violações do procedimento previsto na Constituição para produção de uma lei. Entram aí questões como regras de iniciativa, quórum, sequência da tramitação, etc. Na segunda, de ocorrência mais rara, se enquadram os casos de edição de normas no período em que isso não é possível. Seria o caso, por exemplo, de elaboração de uma emenda constitucional em período no qual estivesse decretado estado de sítio, intervenção federal ou estado de defesa, o que violaria o art. 60, §1º.⁸ Na terceira, há as ofensas às regras de distribuição de competência legislativa entre os distintos entes federativos.

Para viabilizar a análise de ocorrência da chamada inconstitucionalidade orgânica, que será objeto de atenção neste artigo, é fundamental se entender a estrutura da distribuição de competência legislativa da CF/88. O Brasil é uma *federação* constituída “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.⁹ Dessa junção resulta o

⁶ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 308.

⁷ BULLOS, Uadi Lâmmego. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 144-145.

⁸ Art. 60. [...] § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. [...].

⁹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

¹⁰ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 876.

nascimento de outro ente, a União. Tem-se, assim, na estrutura federativa brasileira, quatro pessoas jurídicas distintas e autônomas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

É da essência¹⁰ de qualquer federação – e o caso brasileiro foge a essa regra – atribuir aos entes que a compõem parcelas de *competência*, entendendo-se como tal “o poder atribuído pela CF aos entes políticos para que possam tomar suas decisões e concretizar suas atividades”.¹¹ Essa divisão deve se dar não apenas quanto às competências legislativas, que aqui abordaremos mais de perto, mas também no que diz respeito às chamadas competências administrativas, às quais não dedicaremos maior atenção neste trabalho.

Na CF/88, a distribuição de competência legislativa é feita especialmente nos arts. 22, 24, 25, §1º, 30 e 48, não obstante outros dispositivos também tratem do tema.¹² A partir da análise desse regramento, a doutrina,¹³ tradicionalmente, divide as competências legislativas em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. A primeira designa a hipótese em que apenas um ente federativo pode legislar, não havendo mecanismo constitucional que permita a transferência dessa tarefa a outro; a segunda trata de situação próxima da primeira, mas admite que lei específica autorize outro ente federativo a legislar sobre o tema; a terceira versa sobre hipóteses em que União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre a mesma matéria, sendo que à primeira cabe a edição de normas gerais e, aos demais, sua suplementação; a quarta e última descreve as situações em que é dado ao ente federativo complementar ou suprir norma editada por outro.

A União possui competências legislativas privativas, exclusivas e concorrentes. As primeiras estão elencadas, em sua maioria, no art. 22, quais sejam: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II – desapropriação; III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V – serviço postal; VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias

¹¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 30.

¹² Lopes Filho identifica ainda os seguintes dispositivos tratando de distribuição de competência legislativa: art. 174, §1o, art. 178, art. 182 e art. 185. (LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas*. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 244).

dos metais; VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII – *comércio exterior e interestadual*; IX – diretrizes da política nacional de transportes; X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI – trânsito e transporte; XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV – populações indígenas; XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII – organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa desses; XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX – sistemas de consórcios e sorteios; XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII – seguridade social; XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; XXV – registros públicos; XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX – propaganda comercial. O grifo acima e os que serão feitos adiante visam apenas a chamar a atenção para competências que serão retomadas adiante na análise das leis sobre rotulagem relativas à gestão de resíduos sólidos.

Além dessas previsões, a doutrina¹⁴ refere que outras competências da União podem ser extraídas tanto do rol do art. 48, o qual elenca as atribuições do Congresso Nacional, como de outros dispositivos previstos

¹³ Essa classificação é adotada, por exemplo, por (CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 30). Entretanto, há autores que não consideram a chamada competência privativa como uma categoria distinta da exclusiva. Sobre o tema, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 62-64.

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 83.

na Carta Magna que demandam regulação por lei federal. É o caso do art. 5º, XII, que estabelece ser inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a *lei* estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual-penal. Essas seriam as competências exclusivas, tendo em vista a falta de dispositivo constitucional que expressamente admita sua delegação.¹⁵

As competências legislativas concorrentes que a União compartilha com Estados e com o Distrito Federal estão arroladas no art. 24 da seguinte forma: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forenses; V – *produção e consumo*; VI – *florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino e desporto; IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – *previdência social, proteção e defesa da saúde*; XIII – assistência jurídica e Defensoria Pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Nessas matérias, como indicado, compete à União fixar as normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las. Contudo, na falta de norma geral, a Carta Magna faculta a esses federativos o exercício da competência legislativa plena, de modo a atender às suas peculiaridades.

Ainda em matéria de competência concorrente, destaque-se que produção e consumo (art. 24, V), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e defesa da saúde (art. 24, XII) estão entre os assuntos compartilhados entre Estados e União. Esses temas estão relacionados às leis que instituem regras de rotulagem relativas à gestão de resíduos sólidos, como se demonstrará adiante.

¹⁵ No caso do art. 48, muitas matérias guardam identidade com aquelas previstas no art. 22. Nesses casos, a competência seria privativa e não exclusiva, tendo em vista a expressa disposição do art. 22.

Os Municípios possuem competências legislativas exclusivas e suplementares, previstas, respectivamente, no art. 30, I e II, da nossa Constituição. Eis a redação desses dispositivos: I – *legislar sobre assuntos de interesse local*; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Sobre o alcance da competência municipal, vale pontuar que a doutrina¹⁶ e a jurisprudência¹⁷ entendem caber ao município legislar sobre o meio ambiente, seja para tratar de assuntos de interesse local, seja para suplementar as normas federais ou estaduais existentes.

Já os Estados possuem competência exclusiva, concorrente e suplementar. A primeira, também chamada de residual, abrange todas as matérias não atribuídas pela CF/88 a outro ente federativo. A segunda e a terceira estão tratadas no citado art. 24, que faculta aos Estados editar normas gerais quando essas inexistirem para atender às suas peculiaridades ou suplementá-las quando existentes.

A análise das matérias atribuídas a cada ente federativo demonstra que o legislador não empregou critério único para sua definição e distribuição de competências. Como observa Pires, “o constituinte se valeu de categorias diferenciadas, cumulativas, e, muitas vezes, amplas, para conferir competências aos componentes da federação”.¹⁸ Esse fato tende a tornar mais complexo o enquadramento de uma lei exclusivamente em determinada categoria, servindo como um catalisador de conflitos. Tem-se aí tanto categorias alternativas como categorias cumulativas, cada uma com suas peculiaridades.

As *categorias alternativas* se diferenciam por um mesmo critério distintivo, excluindo-se mutuamente. Assim, se uma lei se enquadra em uma, não se enquadrará na outra. Um exemplo dado pelo citado autor é a distinção dos recursos naturais em vista do critério *origem*. Nesse caso, se teria de um lado os recursos vegetais e de outro, os minerais. Se uma norma estivesse enquadrada em uma categoria, fatalmente estaria excluída da outra. Outro exemplo seriam as competências distribuídas de acordo

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 443.

¹⁷ RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015.

¹⁸ PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 126.

com o critério *ramo do direito*, como feito pelos art. 22, I (competência privativa) e 24, I (competência concorrente). Porém, há situações excepcionais em que uma mesma situação pode se reportar a duas categorias. São os chamados híbridos. Exemplo seria o direito a alimentos, que se enquadraria tanto na categoria de direitos patrimoniais como não patrimoniais/existenciais.¹⁹

Já as *categorias cumulativas* são aquelas que, por serem construídas a partir de critérios distintos, podem estar presentes ao mesmo tempo. Essas podem ser divididas em *hierarquizadas* – quando uma for espécie e a outra gênero – ou *equivalentes* – quando não for possível estabelecer essa redução. Exemplo da primeira se dá entre a competência concorrente de legislar sobre a conservação da natureza e defesa dos recursos naturais e a competência privativa de legislar sobre águas, já que a água é uma espécie de recurso natural. Exemplos de categorias cumulativas equivalentes são as competências de se legislar sobre trânsito e segurança pública, já que uma não pode ser reduzida à outra.

3 Critérios para qualificação (enquadramento) das leis no esquema de competência da constituição

Apesar das dificuldades que podem surgir em algumas situações, o enquadramento da lei no complexo sistema de distribuição de competências engendrado pela CF/88 e apresentado acima é tarefa que se impõe ao intérprete, uma vez que a ofensa ao esquema estabelecido pelo constituinte resultará, necessariamente, na inconstitucionalidade da norma, pouco importando quem é o ente federativo ofensor ou a espécie de competência infringida. Esse processo de enquadramento é chamado pela doutrina²⁰ de *qualificação*, ou *caracterização*, e envolve pelo menos dois níveis de interpretação: o da própria lei questionada e o das disposições relativas às competências legislativas.

O processo de qualificação se dá por meio da identificação da *matéria* de que trata a lei. Para tanto, o intérprete pode se valer de distintos critérios. A partir da doutrina construída pela Suprema Corte do Canadá, Pires²¹ sustenta que devem ser destacados os aspectos mais *salientes* da lei e

¹⁹ Ibidem, p. 127.

²⁰ PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 113.

desconsiderados os pontuais a partir de dois critérios: i) os efeitos normativos e concretos que a lei produz; e o ii) seu propósito, sua finalidade. Entretanto, vale ressaltar que o próprio autor registra que outros critérios podem ser utilizados, dando como exemplo o fato de a Suprema Corte australiana considerar apenas os efeitos normativos.

O propósito de uma lei é a finalidade que se pretende alcançar com as regras que estipula. Essa pode estar expressamente declarada na própria lei, ou não, sendo possível identificá-lo a partir de sua interpretação. Os efeitos normativos e concretos são a forma como a lei afetará a esfera *jurídica* das pessoas e a *realidade* de fato.

Ainda segundo Pires, considerando a conexão dos fatos da vida, é comum que uma lei editada sobre dada matéria reservada à competência de um ente federativo resvale sobre o espaço constitucional destinado a outro. Se essa invasão for meramente casual ou lateral, razão não haverá para se invalidar a norma editada. Se acordo com o autor, isso ocorrerá tanto quando não se tratar de lei a respeito do objeto atribuído a outro ente, mas relacionada a ele de forma apenas indireta, como quando for necessária *ou* útil para o exercício de uma competência outorgada ao órgão que a editou. Nessa última hipótese, a invasão se daria como meio para que seja adequadamente exercida uma competência atribuída ao órgão editor, estando abrangida como “atribuição implícita ou subsidiária do ente federativo pertinente”.²²

Se a ingerência for de menor grau, a mera utilidade da previsão legal bastaria para salvar o ato; se for de maior intensidade, teria que estar presente a efetiva necessidade de sua utilização.

Firmadas essas premissas teóricas, adiante apresentam-se as possíveis qualificações das leis que instituem informações obrigatórias sobre a gestão de resíduos sólidos em rótulos e embalagens.

4 Possíveis qualificações das leis de resíduos sólidos que instituem regras de rotulagem

De modo a permitir uma melhor visualização do problema aqui colocado, vale trazer à baila alguns exemplos de normas sobre as quais se

²¹ *Ibidem*, p. 120.

²² *Ibidem*, p. 122.

pretende tratar e que deveriam se submeter ao processo de qualificação. O Quadro 1 reproduz duas leis estaduais e uma municipal já aprovadas e um projeto de lei atualmente em discussão, todos com redação muito semelhante:

Quadro 1 – Leis aprovadas

Lei 13.576/2009 – SP

Art. 4º. Os produtos e componentes eletroeletrônicos comercializados no Estado devem indicar com destaque, na embalagem ou rótulo, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência de que não sejam descartados em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – endereço e telefone de contato dos responsáveis pelo descarte do material em desuso e sujeito à disposição final; IV – alerta sobre a existência de metais pesados ou substâncias tóxicas entre os componentes do produto.

Projeto de Lei 67/2015 – CE

Art. 5º. Os aparelhos, equipamentos e componentes referidos no art. 2º comercializados no Estado do Ceará devem indicar com destaque, na embalagem ou rótulo, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência para não descartar o produto em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – alerta sobre a existência de metais pesados, substâncias tóxicas ou outros resíduos perigosos entre os componentes do produto.

Lei 2.138/2014 – RO

Art. 4º. Os produtos e componentes eletroeletrônicos comercializados no Estado de Rondônia,²³ devem conter na embalagem ou rótulo, em destaque, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência para não descartar o produto em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – endereço e telefone de contato dos responsáveis pelo descarte do material em desuso e sujeito à disposição final; e IV – alerta sobre a existência de metais pesados ou substâncias tóxicas entre os componentes. Parágrafo Único – Caso as informações estabelecidas no caput não sejam colocadas pelo

²³ Ressalte-se que não se trata de erro de transcrição. Apesar de se tratar de uma lei municipal, o dispositivo realmente cria obrigação que supostamente abrangeria todo o Estado.

consumidor, o comerciante deverá providenciá-las da forma mais adequada e pública dando completo acesso às informações constantes dos incisos deste artigo.

LEI 13.533/2010 – RS

Art. 4º. Os produtos e os componentes eletroeletrônicos comercializados no Estado do Rio Grande do Sul devem indicar com destaque, na embalagem ou no rótulo, as seguintes informações ao consumidor: I – advertência para não descartar o produto em lixo comum; II – orientação sobre postos de entrega do lixo tecnológico; III – endereço e telefone de contato dos responsáveis pelo descarte do material em desuso e sujeito à disposição final; e IV – alerta sobre a existência de metais pesados ou de substâncias tóxicas entre os componentes do produto.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando se faz uma primeira análise dos dispositivos como os acima indicados, que instituem regras de rotulagem para viabilizar uma adequada gestão dos resíduos, salta aos olhos sua principal *finalidade/propósito* que é a proteção do meio ambiente. Visa-se a fornecer informações para que o adquirente do produto não realize uma disposição inadequada após a utilização, o que, potencialmente, resultaria em dano ambiental. Indiretamente, pode-se também dizer que há certa preocupação com a saúde pública, como sempre se vê em normas de proteção do meio ambiente.

Tomando em conta apenas esse critério, poder-se-ia enquadrar essas leis no âmbito da competência concorrente prevista no art. 24, VI, da Constituição brasileira, que outorga à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder-dever de legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Com isso, as leis em questão tenderiam a passar pelo teste de constitucionalidade orgânica, uma vez que, na falta de norma federal sobre o tema, poderiam os Estados dele tratar com certa margem de liberdade. O mesmo se diga para os Municípios quando não houver lei estadual, podendo-se sustentar que uma norma desse tipo se enquadra em sua competência para legislar sobre assuntos de

interesse local, já que a gestão do lixo urbano é assunto que toca especialmente os Municípios (art. 30, I).

Porém, a partir dos critérios propostos no tópico anterior, além do propósito da lei, há também que se analisar os seus *efeitos fáticos e jurídicos* para uma adequada qualificação. No que concerne aos efeitos da norma sobre a realidade, ao exigir o fornecimento de informação nos rótulos e embalagens, o resultado prático direto será a necessidade de alteração das embalagens ou rótulos, inclusive fabricados em outros Estados ou no Exterior, caso sejam comercializados no território do autor da lei, e o efeito indireto, possivelmente, será a redução do descarte inadequado de resíduos. O efeito jurídico será a instituição de nova obrigação ao fabricante/importador de incluir as informações solicitadas nos rótulos/embalagens.

Olhando a questão por essa segunda ótica (dos efeitos da lei), pode-se entender que essa, ao menos em parte, estaria enquadrada na competência dos Estados para legislar sobre produção, que também é de competência concorrente (art. 24, V). Há, ainda, a possibilidade de seu enquadramento na competência privativa da União de tratar de comércio exterior e interestadual (art. 22, VIII, da Carta Magna), já que a lei poderia impactar a circulação de mercadorias para o Estado ou Município que a instituiu. Aliás, no limite, inexistindo produção/importação local, o estatuto poderia estar influenciando, exclusivamente, na fabricação/importação de produtos, ocorrida em outra Unidade da Federação ou noutros países, mas que fosse comercializado no território que o editou.

Essa possível *qualificação múltipla* de uma lei não é privilégio dos dispositivos ora analisados e decorre, especialmente, dos distintos critérios de distribuição de competência utilizados pela Carta Magna, sobre os quais se falou no tópico anterior, em especial os híbridos e as categorias cumulativas equivalentes. Na verdade, ela ocorre em inúmeras situações e pode ter origem não apenas quando os efeitos e o propósito de uma lei apontam a sentidos diferentes, mas também pela complexidade do ato ou pela abertura de seus termos.²⁴

Em situações como essas, pelo menos três caminhos seriam teoricamente possíveis na avaliação da constitucionalidade da lei. O primeiro seria a escolha de um dos elementos (finalidade/efeitos) como mais relevante

²⁴ PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 124-125.

para identificação de sua natureza. Se a opção do intérprete fosse pela prevalência dos aspectos ambientais ou de produção, a lei teria sua validade chancelada; por outro lado, se se entendesse prevalentes os aspectos relativos ao comércio interestadual/internacional, ela seria invalidada.

O segundo caminho envolveria o entendimento de que a lei se encaixa em duas regras de competência (privativa e concorrente) e o reconhecimento aprioristicamente de sua validade até que conflitos efetivos surjam. Tendo em conta que, salvo algumas exceções, inexistente lei federal versando sobre o tema até o momento, não haveria um conflito concreto entre competências. Assim, a lei seria considerada válida até que esse conflito se mostrasse presente, momento em que o intérprete teria que enfrentá-lo buscando a harmonização das leis ou, quando isso não fosse possível, optando pela prevalência de uma delas. Esta é a posição advogada por Pires:

Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei, reservando seu rigor a hipóteses em que a qualificação múltipla conduza a um conflito concreto entre as competências. *E não pode haver dúvida quanto ao caminho mais indicado: deve-se sempre privilegiar a interpretação que conduza à constitucionalidade da lei impugnada.*²⁵ (Grifo nosso).

O terceiro caminho seria a escolha de prevalência em tese de uma das modalidades de competência sobre a outra. Nesse caso, a decisão sobre a validade da lei dependeria da opção feita: se escolhida a prevalência da competência privativa (comércio estadual), a lei seria invalidada; se a concorrente (meio ambiente/produção) fosse eleita, a lei seria mantida. Almeida entende que, em conflitos dessa natureza, deve prevalecer a competência privativa, apresentando as seguintes razões em defesa desse entendimento:

Como frisamos em outro tópico, quando o constituinte, não obstante conscientizado da importância de uma maior

²⁵ Ibidem, p. 129.

descentralização e colaboração entre os entes federativos, defere privativamente a um deles competência para normatizar determinada matéria, é porque haverá razões suficientes para a concentração da competência.²⁶

Feitas essas considerações, aborda-se adiante o tratamento que vem sendo dado pelo Supremo Tribunal Federal a essa matéria.

5 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre rotulagem

Em pesquisa no *site* do Supremo Tribunal Federal, localizaram-se cinco precedentes específicos em que a Corte analisou a constitucionalidade de leis que versam sobre rotulagem de produtos. Nenhum deles envolvia especificamente leis que tratassem de resíduos sólidos, mas matérias como informações ao consumidor ou aspectos fiscais. Além disso, todos os precedentes localizados diziam respeito à análise de leis estaduais e se deram no âmbito do controle concentrado. Não localizamos casos em que se tenha avaliado a validade de leis municipais por meio do controle difuso de constitucionalidade desses estatutos legais.

Adiante, analisa-se o posicionamento do Tribunal em cada um desses casos.

5.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 750 MC

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 750, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, discutia a constitucionalidade de lei do Estado do Rio de Janeiro que regulava a rotulagem de produtos alimentícios comercializados nesse estado. O objetivo da lei seria assegurar uma maior quantidade de *informações ao consumidor* sobre a composição dos produtos, tendo seu art. 2º estabelecido o seguinte:

Art. 2º. Do rótulo ou embalagem dos produtos, a que se refere o artigo anterior, devem constar todas as informações sobre a composição do produto, e, dentre elas, obrigatoriamente as seguintes: [...]

²⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 142.

II – informações sobre os aditivos e a quantidade de calorias, de proteínas, açúcar e gordura, inclusive os conservantes, corantes e aromatizantes;

III – indicação da ausência de conservantes, corantes e aromatizantes do uso de produtos para evitar ressecamento;

IV – indicação da forma de esterilização utilizada no acondicionamento ou embalagem. (Grifo nosso).

O Tribunal deferiu medida cautelar para suspender a lei, mas ainda não julgou o mérito da ação. Dois foram os fundamentos invocados: o *primeiro* foi que já haveria norma federal disciplinando a matéria; o *segundo* foi no sentido de que os produtos comercializados no Rio de Janeiro são, muitas vezes, provenientes de outras Unidades da Federação, de modo que a exigência específica de rotulagem seria matéria abrangida pelo comércio interestadual, que é de competência privativa da União (Cf/88, art. 22, VIII). Lê-se no voto do ministro-relator:

Também quanto à competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (Constituição, art. 22, VIII), não pode ser negada a seriedade do pedido, tendo em vista a hipótese frequente em que são comercializados, no Rio de Janeiro, produtos alimentícios provenientes de outros Estados da Federação. (ADI 750 MC, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/1992, DJ 11-09-1992 PP-14713 EMENT VOL-01675-01 PP-00162 RTJ VOL-00142-01 PP-00083).

Não obstante o *propósito* da norma fosse claramente a proteção do consumidor, vê-se que o STF deu preferência aos seus *efeitos* para qualificá-la e enquadrá-la no âmbito da competência privativa da União de legislar sobre comércio interestadual.

5.2 ADI 910

AAção Direta de Inconstitucionalidade 910, ajuizada pelo procurador-geral da República, discutia a constitucionalidade de lei do Estado do Rio de Janeiro que regulava a rotulagem de bebidas para fins de *arrecadação de tributos*. Um dos dispositivos questionados era o art. 1º dessa lei, o qual estabelecia o seguinte:

Art.1o – As bebidas em geral comercializadas no Estado do Rio de Janeiro deverão conter numeração em seus rótulos, tampinhas ou outra forma, para possibilitar maior controle de vendas, para efeito de arrecadação de impostos estaduais. (Grifo nosso).

O Tribunal julgou procedente a demanda sob os mesmos fundamentos acima indicados, quais sejam: i) que já haveria lei federal disciplinando a matéria; e ii) que ela estaria incluída no âmbito do comércio interestadual ou até mesmo internacional, que é de competência privativa da União, uma vez que poderia atingir bebidas advindas de outros Estados ou Países. Lê-se no voto do ministro-relator:

Com razão o Procurador-Geral da República ao afirmar que “a norma em questão não resiste a um juízo de constitucionalidade”. A lei local impôs exigências a todas as bebidas comercializadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, independentemente de sua procedência. Dessa forma, esses produtos, mesmo fabricados nos demais estados da federação ou ainda no exterior, deveriam trazer numeração específica em seus rótulos ou tampinhas para que pudessem ser comercializados naquele ente da federação. Parece-me que, de fato, está o Estado do Rio de Janeiro legislando em matéria de comércio interestadual e até mesmo internacional, pois, como se sabe, há uma grande parcela de importação de bebidas produzidas em outros países e que, para serem vendidas no Estado fluminense, estariam sujeitas à identificação numérica prevista. (ADI 910, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2003, DJ 21-11-2003 PP-00007 EMENT VOL-02133-01 PP-00177).

Também, nesse caso, o STF deu preferência aos *efeitos* da lei para qualificá-la e enquadrá-la no âmbito da competência privativa da União de legislar sobre comércio interestadual.

5.3 ADI 2.656

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.656, ajuizada pelo governador do Estado de Goiás, discutia a constitucionalidade de lei editada pelo Estado de São Paulo que proibia diversas atividades com amianto (comercialização, importação, fabricação, etc.). Um dos dispositivos

questionados era o art. 7º dessa lei, que definia regra específica de rotulagem de produtos com amianto até que a proibição prevista na lei entrasse em vigor, o que só ocorreria algum tempo após sua edição. Eis seu inteiro teor:

Artigo 7º. No período compreendido entre a data da publicação desta lei e 1º de janeiro de 2005, as empresas que comercializam ou fabricam produtos que contenham amianto ficam obrigadas a informar nas embalagens dos seus produtos, com destaque, a existência do mineral em seu produto e que a sua inalação pode causar câncer, sem prejuízo das disposições constantes das legislações federal, estadual e municipal no que diz respeito à rotulagem preventiva. (Grifo nosso).

O Tribunal julgou procedente a demanda. Especificamente quanto a esse dispositivo, o fundamento foi que a imposição a todos os comerciantes, inclusive aos de outros Estados, de rotulagem dessa natureza seria regular matéria típica de comércio interestadual, a qual é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, VIII, da Constituição Federal. Lê-se no voto do ministro-relator:

É notória a existência, no comércio interestadual, de produtos que contenham amianto, circunstância, aliás, que ensejou a proposição de medida por outro ente federado. Nesse cenário, ao impor aos comerciantes, inclusive de outros Estados, a aposição de rotulagem dita preventiva, o Estado de São Paulo cuidou de tema da competência da União (CF, artigo 22, VIII). (ADI 2.656, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2003, DJ 01-08-2003 PP-00117 EMENT VOL-02117-35 PP-07412).

Mais uma vez, foram os efeitos e não o propósito da norma o elemento central utilizado para sua qualificação. Também, nesse caso, optou-se por invalidar a norma por haver algum nível de ingerência no espaço reservado privativamente à União.

5.4 ADI 3.645

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.645, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal, questionava a constitucionalidade de lei do Estado do Paraná que regulava a rotulagem de produtos destinados ao consumo humano ou animal produzidos a partir de organismos geneticamente modificados. O objetivo declarado da lei era *assegurar informações ao consumidor*. Eis o teor do seu art. 2º, que abordava essa questão diretamente:

Art. 2º. Na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, o consumidor deverá ser informado da natureza transgênica desse produto.

§1º. Tanto nos produtos embalados como nos vendidos a granel ou in natura, o rótulo da embalagem ou do recipiente em que estão contidos deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo definido mediante Portaria 2.658, de 22 de dezembro de 2003, do Ministério da Justiça (T), uma das seguintes expressões, dependendo do caso: “(nome do produto) transgênico”, “contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênicos (s)” ou “produto produzido a partir de (nome do produto) transgênico”. (Grifo nosso).

O Tribunal julgou procedente a ação. O argumento central foi que a legislação estadual ofendia norma federal preexistente sobre o tema, que regulava a rotulagem desses produtos em âmbito nacional. Entendeu-se que a lei impugnada havia extrapolado a competência suplementar outorgada ao Estado para legislar sobre consumo e sobre a proteção e defesa da saúde. Os trechos que seguem, extraídos do voto da ministra-relatora, deixam claro esse entendimento:

Não resta dúvida de que, seja tratando sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação

federal vigente, suprimindo, no âmbito do indispensável dever de informação do consumidor, a tolerância de até um por cento de transgenia caso existente no produto ofertado.

No presente caso, da mesma forma, pretende-se a substituição – e não a suplementação – das regras federais que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispõe sobre o tema de maneira igualmente abrangente. O legislador local extrapolou a autorização constitucional que, na sistemática da competência concorrente, objetiva o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. (ADI 3.645, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006 PP-00016 EMENT VOL-02245-02 PP-00371 RTJ VOL-00199-02 PP-00633 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 75-91).

Interessante é notar que, nesse caso o Tribunal utiliza como critério de qualificação da lei o seu *propósito* e não mais seus efeitos. Isso fica claro quando, no voto da ministra-relatora ela afirma o seguinte: “Não resta dúvida de que, seja tratando sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar uma regulamentação paralela.” Tanto é assim que o fundamento para invalidação da lei não foi mais a violação da competência privativa da União, mas a ofensa às normas de competência concorrente que outorgam a essa o dever de editar normas gerais e aos Estados, de suplementá-la.

Vale ainda registrar, nesse julgado, a manifestação do ex-ministro Sepúlveda Pertence ao justificar a decretação da inconstitucionalidade da lei estadual. Além dos argumentos apresentados pela relatora, ele destacou que faltaria no caso *peculiaridades* que justificassem uma normatização diferente pelo estado editor do ato impugnado:

Trata-se de uma norma geral. Não há como estabelecer peculiaridade do consumidor paranaense para que a rotulagem no Paraná seja mais rígida do que aquela que o legislador federal, embora não disciplinando, dada a complexidade técnica da matéria diretamente, optou por que se fosse feito por regulamento com a participação, óbvia, dos organismos técnicos.

5.5 ADI 2.832

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.832, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, questionava a constitucionalidade de lei do Estado do Paraná que regulava a rotulagem das embalagens de café comercializado no Estado, estabelecendo, dentre outras coisas, que a porcentagem de cada espécie que compusesse o produto deveria ser informada, e que um selo específico de qualidade deveria ser utilizado. O objetivo da norma era *garantir mais informações ao consumidor*. Eis o teor de seu art. 1º:

Art. 1º. Fica estabelecido a obrigatoriedade de informação, nos rótulos das embalagens de café comercializados no Paraná, da porcentagem de cada espécie de que se compõe o produto. (Grifo nosso).

Diferentemente do que ocorreu nos precedentes acima colacionados, nesse o Tribunal julgou improcedente a demanda. Sustentou-se que não teria havido usurpação de competência da União para tratar de comércio estadual ou de direito comercial, como alegado na inicial, e que o ato em questão visava, exclusivamente, à proteção do consumidor e à regulação de produção e consumo, matérias de competência concorrente. Lê-se no voto do ministro-relator:

Quanto à alegada violação aos incisos I e VIII do artigo 22 da Constituição, constato que a norma impugnada não usurpou competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio estadual. Isso porque o ato normativo impugnado tão-somente visou à proteção do consumidor, informando-o sobre as características de produtos comercializados no Estado do Paraná. Apenas num aspecto esta ação direta merece prosperar, qual seja, no ponto em que a lei atacada estende o seu alcance para outras unidades da Federação. (ADI 2832, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-01 PP-00170 RTJ VOL-00205-03 PP-01107 LEXSTF v. 30, n. 358, 2008, p. 63-87 RCJ v. 22, n. 142, 2008, p. 89).

Nesse caso, o Tribunal também parece ter recorrido ao propósito da norma (proteção ao consumidor) para qualificá-la e não aos seus efeitos.

Interessante é notar que, apesar da aparente divergência com os precedentes anteriores, o Tribunal não os considerou expressamente para demonstrar sua superação ou para indicar diferenças entre os casos que justificassem tratamento distinto. O único julgado citado no voto do relator para justificar sua posição quanto ao mérito foi a ADI 1.080, de relatoria do ministro Cezar Peluso. Esse caso, porém, não trata da rotulagem de produtos, mas do direito do consumidor de obter informações claras, precisas e ostensivas sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores.

Por outro lado, colhe-se dos votos dos ministros Celso de Mello e Menezes Direito uma defesa geral da necessidade de revisão do tratamento que vinha sendo dado pelo Supremo ao princípio federativo, o que pode indicar uma mudança consciente de direção, ainda que isso não tenha ficado exposto. Os trechos colhidos nos debates ocorridos durante o julgamento que sinalizam nesse sentido são os seguintes:

Ministro Menezes Direito: Tenho manifestado, sempre, com muita insistência, que temos de fazer até mesmo uma grande revisão do princípio federativo brasileiro, que ao longo do tempo esta Suprema Corte no tocante a constituições anteriores, estreitou, a meu ver, demasiadamente. E, agora, diante da Constituição dos 80, tenho como necessário fazer uma revisão para ampliar a natureza federativa do Estado brasileiro.

Ministro Celso de Mello: Ou seja, proceder-se à revisão, em sede jurisdicional, da própria teoria do federalismo em nosso País, em ordem a expandir, nos estreitos termos de nossa experiência institucional, a autonomia político-jurídica das coletividades locais (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

5.6 Análise dos precedentes

A análise dos precedentes do Supremo Tribunal Federal demonstra que, na maior parte dos casos em que foi chamado a se manifestar sobre a validade das normas acerca da rotulagem, instituídas pelos Estados, o

Tribunal entendeu serem essas inconstitucionais. Os argumentos utilizados foram que já havia norma federal sobre o tema, e que a matéria seria de competência privativa da União, uma vez que regras dessa natureza atingem produtos advindos de outros Estados ou países, influenciando no comércio interestadual e até mesmo internacional. Em um dos casos, o Tribunal invalidou a lei estadual exclusivamente por ofensa a lei federal que versava sobre o mesmo assunto e que havia sido contrariada pela regulação local.

Percebe-se, também, que o Tribunal utilizou como critério preponderante para identificação do objeto da lei os seus *efeitos* e não seu propósito. Foi isso que permitiu a invocação da suposta incidência da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual sempre que esse poderia ser afetado pela lei. Além disso, vê-se uma tendência em se privilegiar a competência privativa da União em detrimento da competência concorrente quando um aparente conflito se mostra presente.

Por outro lado, no precedente mais recente sobre o tema, o Tribunal chancelou uma lei estadual que instituiu regra sobre rotulagem. Diferentemente do que ocorreu nas outras situações, entendeu-se que não teria havido usurpação de competência da União para tratar de comércio estadual, já que o ato em questão visava, exclusivamente, à proteção do consumidor, matéria de competência concorrente. O interessante é que, nesse caso, os efeitos sobre o comércio interestadual ou internacional eram ainda mais claros do que nas normas anteriores, visto que, além da exigência de informações no rótulo, exigia-se a adoção de um selo elaborado por órgão estadual.

Assim, olhando a questão do ponto de vista quantitativo, é possível indicar uma tendência do tribunal no sentido de considerar essas leis inconstitucionais por violação às regras constitucionais de competência legislativa, já que quatro precedentes caminharam nesse sentido. Por outro lado, não se pode ignorar que o julgado mais recente localizado foi no sentido de admitir a regulação estadual da matéria. Ressalve-se, porém, que como esse foi proferido há oito anos, a composição da Corte foi significativamente alterada de lá para cá, sendo que cinco²⁷ dos dez ministros que participaram desse julgamento não fazem mais parte do STF.

²⁷ Os ministros que participaram desse julgado e não compõem mais o STF são os seguintes: Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Menezes Direito. Participaram do julgamento e permanecem na Corte Ricardo Lewandowski (relator), Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Marco Aurélio. O então ministro Eros Grau não participou do julgamento.

6 Um possível caminho alternativo

Vê-se dos precedentes acima que a análise da validade das leis estaduais sobre rotulagem tem girado em torno da discussão sobre seu enquadramento entre as competências privativas da União ou das competências concorrentes. Quando se entende que essa se encaixa na primeira categoria, o que é feito normalmente invocando a cláusula de comércio estadual, a lei é invalidada; quando se considera que ela está no âmbito da competência concorrente para legislar sobre produção ou meio ambiente, tem sua validade reconhecida.

Contudo, nos parece que a questão pode estar malcolocada. Por um lado, o enquadramento de qualquer norma que, de alguma maneira influa sobre o comércio estadual como competência privativa da União, reduz drasticamente a competência dos Estados para legislar sobre algumas matérias de competência concorrente, em especial sobre produção. É que, quase em todas as situações em que uma lei tratar desse tema, haverá algum impacto sobre o comércio interestadual. As consequências de um entendimento dessa natureza são observadas por Tavares:

Consequência mais danosa e dificilmente aceitável pela contemporânea teoria constitucional seria a desabilitação plena do art. 24, V, o qual restaria como verdadeira letra morta, à medida que o Estado-membro estaria impossibilitado de legislar sobre a matéria, mesmo no caso de inexistência de lei federal. Isto porque produção e consumo, por conta de sua influência no comércio interestadual, transformar-se-iam, ao final, em matéria de competência exclusiva da União, nos termos do art. 22, VIII, da CF. O intérprete estaria a realizar uma remodelagem e um intercâmbio entre categorias constitucionais.²⁸

De outra banda, também não nos parece compatível com o modelo federativo brasileiro a chancela de comportamento que, em rigor, poderia nos levar à absurda situação em que um fabricante tenha que ter 27 rótulos diferentes em seu produto para atender às normas estaduais. E mais: a depender do tema – e a gestão dos resíduos é um deles – essa quantidade

²⁸ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 894.

poderia se multiplicar pelo número de Municípios existentes no Brasil em caso de ausência de leis estaduais, acarretando consequências nefastas à economia nacional.

A solução para esse aparente “beco sem saída” pode estar no fato de que, em algumas matérias, ainda que inexistia lei federal, o Estado simplesmente não pode legislar de forma ilimitada. Isso não se dá porque a lei por ele criada ofende a cláusula de comércio estadual/internacional, mas porque viola limitação imposta pelo dispositivo constitucional que outorga a esses entes federativos poder para atuar na ausência de lei geral. Apesar de permitir aos Estados e ao Distrito Federal que editem normas gerais na ausência de lei federal sobre o assunto, a Constituição não lhes outorgou uma carta branca. Exige-se que essa atuação se dê para atender às *suas peculiaridades*. O § 3º do art. 24 da Constituição é claro nesse sentido:

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

Lopes Filho²⁹ extrai duas consequências dessa previsão: a primeira é que os Estados não podem e nem o Distrito Federal pretender que suas normas gerais sejam gerais no aspecto subjetivo, alcançando outros entes federativos ou indivíduos fora de seu território; a segunda é que a lei editada não pode desequilibrar ou conformar sua própria atuação com a de outros entes federativos, elidindo e disciplinando eventuais conflitos.

Pois bem, ao estabelecer regras de rotulagem que abarquem todos os produtos comercializados na localidade, ainda que advindos de outros lugares (importados ou fabricados), parece-nos que o Estado estará atribuindo-lhes efeitos gerais *sobre o aspecto subjetivo*. Essas regras atingirão indivíduos ou entidades (fabricantes e importadores) localizadas em outros Estados que comercializem seus produtos para o ente editor da lei. Aliás, se nenhuma fabricação/importação ocorrer no território desse, praticamente todos os efeitos da norma serão extraterritoriais.

Semelhante entendimento pode ser aplicado às normas municipais que tratem do tema com base na competência constitucional atribuída a

²⁹ LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas*. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 249.

esses entes para legislar sobre o interesse local. Também, nesse caso, a norma editada não pode ter a pretensão de abranger pessoas localizadas em outras unidades federativas.

Assim, ainda que se entendesse que as leis que instituem regras de rotulagem pudessem se enquadrar, em um primeiro momento, como matéria de competência concorrente (proteção ao meio ambiente/produção), essas não superariam o teste de constitucionalidade sempre que seus efeitos fossem além do território do órgão editor. Isso ocorrerá quando a exigência atingir todos os produtos comercializados na localidade, independentemente de sua origem.

7 Considerações finais

A verificação da constitucionalidade orgânica de uma lei passa por duas etapas: a primeira é a compreensão das regras de distribuição de competência legislativa previstas na Constituição; a segunda, o enquadramento da lei em análise nessas regras. Esta última etapa é denominada pela doutrina de qualificação.

A qualificação se dá por meio da identificação da *matéria* de que trata a lei. Para tanto, o intérprete deve destacar os aspectos mais *salientes* da lei e desconsiderar os pontuais a partir de dois critérios: i) seu propósito; e ii) seus efeitos normativos e concretos. O propósito de uma lei é a finalidade que se pretende alcançar com as regras que estipula. Os efeitos normativos e concretos, por sua vez, são a forma como a lei afetará a esfera *jurídica* das pessoas e a *realidade* de fato.

Aplicando-se esses critérios às leis que instituem informações obrigatórias sobre gestão de resíduos em rótulos e embalagem, é possível enquadrá-las, teoricamente, tanto como matéria de competência concorrente (produção e proteção do meio ambiente) como privativa (comércio estadual/internacional). Em situações como essas, três caminhos são teoricamente possíveis na avaliação da constitucionalidade da lei: a escolha de um dos elementos (finalidade/efeitos) como mais relevante para identificação de sua natureza; o entendimento de que a lei se encaixa em duas regras de competência (privativa e concorrente), reconhecendo-se sua validade até que conflitos efetivos surjam; e a escolha de prevalência, em tese, de uma das modalidades de competência sobre a outra.

Na maior parte dos casos em que foi chamado a se manifestar acerca da validade das normas sobre rotulagem, o STF decretou sua inconstitucionalidade. Os argumentos utilizados foram que já havia norma federal sobre o tema, e que a matéria seria de competência privativa da União, tendo em vista seus *efeitos* potenciais sobre o comércio estadual. Assim, olhando a questão do ponto de vista quantitativo, é possível indicar uma tendência do Tribunal no sentido de considerar essas leis inconstitucionais por violação às regras de competência legislativa. Por outro lado, em seu julgado mais recente, o Tribunal chancelou uma lei estadual que instituiu regra sobre rotulagem, entendendo não ter havido usurpação de competência da União para tratar de comércio estadual, já que o ato em questão visava, exclusivamente, à proteção do consumidor, matéria de competência concorrente. Ressalve-se, porém, que, como esse foi proferido há oito anos, a composição da Corte foi significativamente alterada de lá para cá, sendo que cinco dos dez Ministros que participaram desse julgamento não fazem mais parte do STF.

Além dos caminhos acima desenhados, uma alternativa à solução desses casos seria se observar que, apesar de poder legislar sobre normas gerais na ausência de lei federal, os Estados e Municípios não podem fazê-lo de forma ilimitada. Um dos limites incidentes nesses casos é o alcance subjetivo da norma, que não pode ir além da unidade federativa que a editar. Ao estipular obrigações de rotulagem que atingem fabricantes ou importadores localizados em outro ente federativo, essas leis estariam extrapolando esse limite, por isso seriam inconstitucionais.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BULLOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas*. Salvador: JusPodivm, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

