



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00008

PARECER JURÍDICO Nº 023.2019

Assunto: Projeto de Lei nº 16.2019

Protocolo: 369.2019

Objetivo: *Proíbe a distribuição de canudos flexíveis plásticos descartáveis em restaurantes, bares, lanchonetes, quiosques, festas e estabelecimentos similares, ou por ambulantes, no Município de Toledo.*

Parecer: Ilegalidade. Incongruências necessárias a serem superadas para prosseguimento.

I. Relatório

Solicitou o Vereador Vagner Delabio, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 16.2019 que *proíbe a distribuição de canudos flexíveis plásticos descartáveis em restaurantes, bares, lanchonetes, quiosques, festas e estabelecimentos similares, ou por ambulantes, no Município de Toledo.*

É o relatório.

II. Parecer

O primeiro questionamento a ser superado neste projeto normativo é concentra-se na competência ou não do Município legislar sobre o referido assunto. Em analogia ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o REExt nº 729.726/SP (anexo), a Segunda Turma entendeu que os municípios têm competência de legislar sobre meio ambiente local quando da proibição de embalagens plásticas. Vide trecho do voto do Relator Ministro Dias Toffoli:

“Nessa conformidade, sendo o assunto tratado na lei municipal impugnada matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, e levando-se em consideração o direito dos cidadãos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reforça-se a conclusão acerca da constitucionalidade da lei municipal em análise.”

No mais, o STF também definiu que a iniciativa caberia a qualquer parlamentar, não havendo iniciativa privativa ao Prefeito Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00009

Transpassado este questionamento, adentra-se especificamente ao mérito do projeto.

O primeiro ponto a se levantar dúvidas é quanto a abrangência da norma. A vereadora autora pretende proibir a distribuição de canudos flexíveis plásticos em restaurantes, bares, lanchonetes, quiosques, festas e estabelecimentos similares, ou por ambulantes. Entretanto, se o objetivo é a preservação do meio ambiente com a não disponibilização do canudo flexível de plástico, seu comércio também deveria ser proibido, pois a *distribuição* compreende a forma gratuita e onerosa de bens.

O segundo ponto diz respeito às sanções. O inciso I do §único do artigo 3º impõe que o infrator será penalizado após duas notificações, isto é, a partir da terceira notificação. Contudo, o inciso II do mesmo parágrafo, define que "em caso de reincidência, a multa prevista no inciso anterior será cobrada em dobro, considerando, como referência para essa nova autuação, a penalidade pecuniária na autuação imediatamente anterior".

Reincidência é relativa ao ato. Pelo texto, o infrator teria que cometesse dois atos (o segundo é o reincidente) seria penalizado com o dobro daquele que seria notificado três vezes. Ainda, é desnecessário o complemento do inciso ao definir que a referência da nova autuação a penalidade pecuniária na autuação imediatamente anterior". Mesma incongruência lógica reside no inciso III deste parágrafo.

Terceiro ponto é a destinação dos recursos. Sendo que a finalidade do projeto de lei é a preservação do meio ambiente, em tese os recursos advindos das multas deveriam ser destinados ao Fundo Municipal do Meio Ambiente, pois, do contrário, poder-se-á criar novas atribuições aos servidores municipais (a elaboração de campanhas educativas a respeito desta Lei).

Quarto ponto é a não observância da técnica legislativa. O *caput* do artigo 3º, por se tratar de um prazo de vacância, deveria ser disposto no final do projeto de lei, alterando-se, assim, seu §único.

Denota-se que, apesar da competência municipal de legislar sobre o tema e a ausência de vício de iniciativa por parte do vereador, vários pontos devem ser superados para tramitação do projeto de lei.

É o parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO
Estado do Paraná

000010

Toledo, 22 de fevereiro de 2019.

Eduardo Hoffmann

Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato

Assessor Jurídico

090011

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.726 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S) : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST
ADV.(A/S) : JOAO ANTONIO CALSOLARI PORTES E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DE RIO CLARO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DE RIO CLARO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes.

1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para

000012

RE 729726 AGR / SP

que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 8/5/15 – Tema 145).

4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido.

5. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 29/9 a 5/10/2017, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 6 de outubro de 2017.

MINISTRO DIAS TOFFOLI
Relator

000013

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.726 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S) : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST
ADV.(A/S) : JOAO ANTONIO CALSOLARI PORTES E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DE RIO CLARO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DE RIO CLARO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Sindicato da Indústria de Material Plástico de São Paulo interpõe tempestivo agravo regimental (14/8/17) contra decisão em que dei provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a ação direta. Eis o teor da referida decisão:

“Vistos.

Trata-se de recurso extraordinário, amparado na alínea ‘a’ do permissivo constitucional, interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou inconstitucional a Lei nº 3.977, de 9 de setembro de 2009, do Município de Rio Claro, que determinou a obrigatoriedade de utilização de plásticas oxi-biodegradáveis, biodegradáveis e compostáveis, prevendo a aplicação de multa aos infratores.

O julgado restou assim ementado:

RE 729726 AGR / SP

000014

'DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - OBRIGAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE SACOLAS PLÁSTICAS POR BIODEGRADÁVEIS - CRIAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E OBRIGAÇÕES CORRELATAS - SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - É inconstitucional a Lei Municipal de Rio Claro 3.977, de 09 de setembro de 2009, de origem parlamentar, que "[d]ispõe da obrigatoriedade no âmbito do Município de Rio Claro da utilização de embalagens plásticas oxi-biodegradáveis, biodegradáveis e compostáveis", sob fiscalização e sanção pelo Executivo, criando-lhe várias obrigações, porque traduz ingerência na competência exclusiva do Prefeito pelo Poder Legislativo, pois àquele cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal - notadamente os serviços públicos - Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos arts. 5º, 25, 47, li e 144 da Constituição Estadual - Jurisprudência deste Órgão Especial - Ação procedente'.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 351/353).

No apelo extremo, o recorrente alega ofensa aos artigos 61, § 1º, e 125, § 2º, da Constituição Federal. Assevera, em síntese, que a lei local impugnada não trata da gestão administrativa do município, mas da defesa do meio ambiente, não havendo que se falar em iniciativa privativa do Poder Executivo (fls. 402/423).

Depois de apresentadas contrarrazões, o recurso foi admitido na origem, o que ensejou a subida dos autos a esta Corte (fl. 399).

Por fim, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República é pelo provimento do recurso. Sustenta a constitucionalidade da lei municipal em questão, por decorrer do exercício de competência legislativa suplementar, relativa a

RE 729726 AGR / SP

assunto de interesse local e editada em situação de omissão legislativa da União, visto que é anterior à Lei federal nº 12.305/2010, que instituiu Política Nacional de Resíduos Sólidos. Incidiriam, portanto, os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal (fls. 430/435).

É o relatório.

Decido.

O recurso merece provimento.

Na origem, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo considerou a Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro incompatível com os artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo – que correspondem, respectivamente, aos artigos 2º e 84, inc. II, da Constituição Federal – por, não obstante ser de iniciativa parlamentar, criar obrigação a órgãos da administração pública, representando invasão à competência do Poder Executivo. Confira-se:

'A Lei Municipal 3.977, de 9 de setembro de 2009, que teve origem em Projeto de Lei de autoria de vereador da Câmara Municipal de Bastos, "[d]ispõe da obrigatoriedade no âmbito do Município de Rio Claro da utilização de embalagens plásticas oxi-biodegradáveis, biodegradáveis e compostáveis", criando o dever de fiscalização e sanção por parte do Poder Executivo (art. 5º), traduzindo ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, já que dispõe sobre matéria tipicamente administrativa, qual seja, o funcionamento dos serviços públicos, em afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Como compete ao Prefeito organizar e executar todos os atos de administração municipal, compete-lhe também a iniciativa de leis nesse sentido, como já decidiu o Órgão Especial, dentre outros, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 158.730-0/0-00, Relator Desembargador Debatin Cardoso, em 1º de

RE 729726 AGR / SP

000016

outubro de 2008, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 9054986-67.2008.8.26.0000, Relator A. C. Mathias Coltro, em 27 de maio de 2009, **sob pena de subordinação de um Poder a outro sem respaldo constitucional.**

(...)

Ademais, o diploma normativo em questão cria despesas sem indicar fonte de receita, violando o art. 25 da Constituição Bandeirante' (grifou-se).

No entanto, não é isso que se conclui a partir da leitura do inteiro teor da lei impugnada naquela representação de inconstitucionalidade.

O diploma normativo em referência cuida de estabelecer, no âmbito do Município de Rio Claro, no Estado de São Paulo, a obrigatoriedade de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas de material menos danoso ao meio ambiente no acondicionamento de mercadorias e lixo (artigos 1º e 2º). Nesse sentido, traz os requisitos para que tais embalagens sejam consideradas compatíveis com o padrão estabelecido na lei (art. 3º). Ademais, exige que os estabelecimentos possuam certificados dos fornecedores dos produtos que comprovem o preenchimento dos requisitos legalmente previstos (art. 4º). Por fim, determina que, em caso de infração ao disposto na lei, sejam aplicadas sanções previstas em regulamentação, *'a critério do Poder Executivo'* (art. 6º).

Sendo assim, conforme ressaltou o recorrente, o diploma normativo impugnado trata, essencialmente, de política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos da localidade que utilizem embalagens. A determinação contida no art. 6º, relativamente à participação do Poder Executivo em tal política, restringe-se à tarefa de, ao seu critério, aplicar sanções em caso de descumprimento das obrigações impostas por aquela lei municipal.

Veja-se que não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou

005017

RE 729726 AGR / SP

determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Quanto ao argumento de que a lei em questão, embora de iniciativa parlamentar, teria criado despesa para o Poder Executivo, incorrendo em vício de iniciativa, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que não ocorreu no caso em análise. Nesse sentido, anote-se o **julgado proferido em sede de repercussão geral** por este Tribunal:

‘Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido’ (ARE nº 878.911/RJ-RG, Tribunal

000018

RE 729726 AGR / SP

Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 11/10/16).

Por fim, ressalto que, recentemente, em julgamento submetido ao rito da repercussão geral, **este Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local**. Referido julgado restou assim ementado na parte que interessa:

‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

(...) (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 8/5/15 – grifo nosso).’

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: RE 901.444/SP, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe 22/9/16; RE 729731/SP, de **minha relatoria**, DJe 01/02/16; RE 730.721/SP, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe 7/10/15.

O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do Município, por estar relacionada à

RE 729726 AGR / SP

gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, que parecem ser um problema para os municípios paulistas, conforme consta da exposição de motivos ao Projeto de Lei nº 017/2009 (fl. 306), que deu origem ao diploma combatido, o que reforça a conclusão acerca da constitucionalidade da lei municipal em análise.

Ante o exposto, nos termos do artigo 932, inciso V, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente a ação direta.”

Sustenta o agravante, preliminarmente, que não se poderia conhecer do recurso extraordinário, ante a ausência de impugnação de todos os fundamentos do acórdão proferido pela Corte de origem.

No mérito, alega que a premissa adotada pelo acórdão recorrido de que os estabelecimentos comerciais que descumpram os termos da Lei nº 3.977/09 repercutiria no poder fiscalizatório dos órgãos do Poder Executivo, acarretando aumento de despesa, não poderia ser analisado em sede de recurso extraordinário, haja vista o óbice constante da Súmula nº 279/STF.

Afirma que a decisão agravada não poderia ter declarado a constitucionalidade da lei municipal sem antes enfrentar a (in) constitucionalidade do dispositivo da Constituição Estadual que serviu de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da lei pelo Tribunal de origem, sob pena de afronta ao pacto federativo (art. 60, § 4º, da Constituição Federal).

Insiste no argumento de que a lei deveria ter sido iniciada pelo Prefeito Municipal, porque estaria dispondo sobre organização administrativa com aumento de despesa.

Assevera que a competência do Município para legislar sobre meio ambiente seria residual e desde que não fosse incompatível com a legislação estadual e federal acerca da matéria. No caso, afirma que a lei municipal impugnada teria sido elaborada em conflito com a legislação

000020

RE 729726 AGR / SP

federal preexistente (Lei nº 12.305/2010) e com a Constituição Estadual. Nesse sentido, aduz, **in verbis**, que,

“De tal modo, certifica-se que já há uma política estabelecida pela União a ser seguida em nível nacional. Se o Poder Judiciário autorizar que cada um dos municípios legisle sobre a questão como bem entender, inclusive contrariando a lei federal, criar-se-á uma hipótese de instabilidade jurídica no ordenamento vigente”.

Por fim, junta o agravante parecer reforçando os argumentos acima expostos.

Em atenção ao princípio da celeridade processual e por não verificar prejuízo para a parte agravada, deixo de abrir prazo para contrarrazões.

É o relatório.

000021

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.726 SÃO PAULO

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

A pretensão não merece acolhida.

Anote-se, inicialmente, que foram impugnados todos os fundamentos do acórdão recorrido, assim como não há matéria fática a ser analisada no presente caso. Desse modo, não há falar na incidência dos óbices previstos nas Súmulas nºs 283 e 279 desta Corte.

No tocante à suposta ofensa ao art. 60, § 4º, da Constituição Federal, em decorrência da hipotética violação do art. 25 da Constituição Estadual, em que pese o Tribunal de origem tê-lo mencionado no acórdão recorrido, não foi esse dispositivo claramente relacionado com a motivação para a declaração da inconstitucionalidade formal da Lei municipal nº 3.977/2009, havendo a Corte de origem justificado essa conclusão, entendendo que a iniciativa da referida lei se inseria no contexto da organização da Administração Pública e, portanto, competiria, exclusivamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de sua propositura.

Afastado esse fundamento na decisão monocrática (haja vista que a lei não trata de organização administrativa, não havendo aumento ou criação de despesa pública), não há como remanescer, de forma autônoma a alegada afronta ao art. 25 da CE.

Registro, outrossim, que a questão relativa à análise da inconstitucionalidade formal foi examinada, na decisão recorrida, à luz do art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e com esteio na pacífica jurisprudência da Corte acerca do tema.

De resto, conforme já consignado na decisão agravada, a Lei Municipal nº 3.977/2009 cuida de estabelecer, no âmbito do Município de Rio Claro, no Estado de São Paulo, a obrigatoriedade de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas de material menos danoso ao meio ambiente no acondicionamento de mercadorias e

RE 729726 AGR / SP

lixo (arts. 1º e 2º). Nesse sentido, traz os requisitos para que tais embalagens sejam consideradas compatíveis com o padrão estabelecido na lei (art. 3º). Ademais, exige que os estabelecimentos possuam certificados dos fornecedores dos produtos que comprovem o preenchimento dos requisitos legalmente previstos (art. 4º). Por fim, determina que, em caso de infração ao disposto na lei, sejam aplicadas sanções previstas em regulamentação, *a critério do Poder Executivo* (art. 6º).

Sendo assim, **o diploma normativo impugnado trata, essencialmente, de política de proteção ao meio ambiente** direcionada aos estabelecimentos da localidade que utilizem embalagens. A determinação contida no art. 6º, relativamente à participação do Poder Executivo em tal política, restringe-se à tarefa de, **a seu critério**, aplicar sanções em caso de descumprimento das obrigações impostas por aquela lei municipal.

Note-se que não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, nem determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma.

Destarte, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Quanto ao argumento de que a lei em questão, embora de iniciativa parlamentar, teria criado despesa para o Poder Executivo, incorrendo em vício de iniciativa, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que

000023

RE 729726 AGR / SP

não ocorreu no caso em análise. Nesse sentido, anote-se o **julgado proferido em sede de repercussão geral** por este Tribunal:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido” (ARE nº 878.911/RJ-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11/10/16).

Vale ressaltar que, recentemente, em julgamento também submetido ao rito da repercussão geral, **este Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.** Referido julgado foi assim ementado na parte que interessa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio

000024

RE 729726 AGR / SP

ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

(...)” (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 8/5/15 grifo nosso).

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: RE 901.444/SP, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe 22/9/16; RE 834.510/SP, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe de 22/3/16; RE 729731/SP, de **minha relatoria**, DJe 01/02/16; RE 730.721/SP, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe 7/10/15.

O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do Município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, que parecem ser um problema para os municípios paulistas, conforme consta da exposição de motivos ao Projeto de Lei nº 017/2009 (fl. 306), que deu origem ao diploma combatido, o que reforça a conclusão acerca da constitucionalidade da lei municipal em análise.

Registre-se que a Lei nº 12.305/2010 (norma geral que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), apontada pelo recorrente como contrária à lei municipal sobre a matéria, não estabelece nenhuma política a ser desenvolvida pelos municípios especificamente acerca da **gestão de sacolas plásticas**, o que reafirma a competência desses entes para dispor sobre o tema.

Por fim, colaciono trechos da decisão proferida pelo Ministro **Celso de Mello** no RE 834.510/SP, em processo similar à dos presentes autos, que bem aborda a questão:

“Impende destacar, por oportuno, a jurisprudência que esta Corte **consolidou** a propósito do tema referente **à reserva de iniciativa**, sempre **excepcional**, do processo de formação das leis.

Cabe observar, no ponto, por necessário, **que o Plenário**

002025

RE 729726 AGR / SP

desta Suprema Corte, **ao julgar a ADI 3.394/AM**, Rel. Min. EROS GRAU, **apreciando** esse específico aspecto da controvérsia, **firmou** entendimento **que torna inviável** a pretensão recursal ora em exame, **como resulta evidente** da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU:

*'Afasto, desde logo, a alegada **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Também não procede a alegação** de que qualquer projeto de lei **que crie despesa** só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. **Não se pode ampliar aquele rol**, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial **quando a lei prospere em benefício da coletividade.**' (grifei)*

Esse entendimento **encontra apoio** na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal **firmou** a propósito **da iniciativa do processo legislativo** (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), **como o revela** fragmento do julgado a seguir reproduzido:

*'(...) – **A iniciativa reservada**, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume nem comporta** interpretação ampliativa, **na medida em que** – por implicar **limitação** ao poder de instauração do processo legislativo – **deve**, necessariamente, **derivar** de norma constitucional **explícita e inequívoca.** (...).' (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)*

De outro lado, no tocante à competência legislativa dos

RE 729726 AGR / SP

entes federados, o Supremo Tribunal Federal, examinando a matéria ora em julgamento, consagrou diretriz jurisprudencial que torna inacolhível a pretensão recursal em análise (ADI 3.338/DF, Red. p/ o acórdão Min. EROS GRAU – RE 474.922-segundo-AgR/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.):

'AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 1. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL. PRECEDENTES. (...). 3. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.' (AI 856.768-AgR/MG, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

Cumpre destacar, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a seguinte passagem do voto do eminente Ministro AYRES BRITTO proferido por ocasião do julgamento plenário da ADI 3.338/DF, em sentido que confere plena legitimidade constitucional ao diploma normativo local ora questionado:

'(...) além de a Constituição conferir a competência material aos Estados e Municípios para 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas' (art. 23, VI), ela, Constituição Federal, também na matéria, confere a competência de ordem legislativa, expressamente, art. 24, inciso VI.' (grifei)

Essa mesma compreensão do tema é também perfilhada por autorizado magistério doutrinário (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 'Direito Ambiental Constitucional', p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, 'Curso de Direito Ambiental Brasileiro', p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, 'Direito Ambiental Brasileiro', p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE

RE 729726 AGR / SP

BESSA ANTUNES ('Direito Ambiental', p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

'O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental.

A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema.

É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.' (grifei)

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro.

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

000928

RE 729726 AGR / SP

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se – consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO) **com apoio** em douta lição expendida por CELSO LAFER ('A reconstrução dos Direitos Humanos', p. 131/132, 1988, Companhia das Letras) – de um típico direito de terceira geração (ou de **novíssima** dimensão), **que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano.**

Tal circunstância, por isso mesmo, **justifica** a especial obrigação – **que incumbe** ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, 'Direito Ambiental Brasileiro', p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defender **e** de preservar essa magna prerrogativa em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade **na proteção** da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

Vale referir, neste ponto, até mesmo em face da justa preocupação revelada pelos povos **e** pela comunidade internacional em tema de direitos humanos, que estes, em seu processo de afirmação e consolidação, comportam diversos níveis de compreensão e abordagem, que permitem distingui-los em ordens, dimensões ou fases sucessivas resultantes de sua evolução histórica (RTJ 164/158-161, v.g.).

Nesse sentido, é de assinalar que os direitos de terceira geração (ou de **novíssima** dimensão), **que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos** os integrantes dos agrupamentos sociais, **consagram** o princípio da solidariedade **e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração** (como o direito ao desenvolvimento **e** o direito à paz), **um momento importante** no processo de expansão **e** de reconhecimento dos direitos

000029

RE 729726 AGR / SP

humanos, **qualificados** estes, *enquanto valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível, consoante proclama* autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, 'Desafios: ética e política', p. 239, 1995, Siciliano).

Cumpr **rememorar**, *bem por isso, na linha* do que vem de ser afirmado, **a precisa** lição ministrada por PAULO BONAVIDES ('Curso de Direito Constitucional', p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **que confere** particular ênfase, **entre os direitos de terceira** geração (ou de **novíssima** dimensão), **ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**:

'Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.' (grifei)

A preocupação com a preservação do meio ambiente – **que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras** (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, 'Direito Ambiental Brasileiro', p. 123/124, item n. 3.2, 13ª ed., 2005, Malheiros) – **tem constituído**, *por isso mesmo*, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, **ultrapassando a província meramente doméstica** do direito

000030
u

RE 729726 AGR / SP

nacional **de cada** Estado soberano, **projetam-se** no plano das **declarações internacionais**, que refletem, *em sua expressão concreta*, **o compromisso** das Nações **com o indeclinável respeito** a esse direito fundamental que assiste a **toda** a Humanidade.

A questão do meio ambiente, *hoje*, **especialmente** em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), **passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, 'Direito Ambiental Internacional', 2ª ed., 2002, Thex Editora), **particularmente** no ponto em que se reconheceu *ao gênero humano* **o direito fundamental** à liberdade, à igualdade e **ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente que lhe permita desenvolver **todas** as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, *sob o aspecto ora referido*, **o douto magistério** expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA ('Direito Ambiental Constitucional', p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

'A 'Declaração de Estocolmo' abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um 'direito fundamental' entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de 'direitos a serem realizados' e 'direitos a não serem perturbados.

(...)

(grifei)

Dentro desse contexto, **emerge**, *com nitidez*, **a ideia** de que o meio ambiente **constitui** patrimônio público **a ser necessariamente assegurado e protegido** pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (**pelos Municípios, inclusive**), **qualificando-se** como encargo irrenunciável que se impõe – **sempre em benefício** das presentes e das futuras gerações –

090001

RE 729726 AGR / SP

tanto ao Poder Público **quanto** à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 'Polícia do Meio Ambiente', 'in' Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, 'A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira', 'in' Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo**, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido **não ao indivíduo** identificado em sua singularidade, **mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído** à própria coletividade social.

(...)

São todos esses motivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a **consagrar**, em seu magistério jurisprudencial, o **reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e** a competência **de todos** os entes políticos **que compõem** a estrutura institucional da Federação em nosso País, **com particular destaque para os Municípios, em face** do que prescreve, quanto a eles, a **própria** Constituição da República (art. 30, incisos I, II e VII, c/c o art. 23, incisos II e VI):

'A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- **Todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Trata-se** de um típico direito **de terceira** geração (ou de **novíssima** dimensão), que assiste **a todo** o gênero humano (**RTJ** 158/205-206). **Incumbe** ao Estado e à própria coletividade **a especial obrigação** de defender e preservar, **em benefício** das presentes e das futuras gerações, **esse direito** de titularidade coletiva e de caráter transindividual (**RTJ**

RE 729726 AGR / SP

164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

– A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO

RE 729726 AGR / SP

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

– **O princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter **eminente** constitucional, **encontra** suporte legitimador em compromissos internacionais **assumidos** pelo Estado brasileiro **e representa** fator de obtenção do justo equilíbrio **entre** as exigências da economia **e** as da ecologia, **subordinada**, no entanto, a invocação desse postulado, **quando** ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, **a uma condição inafastável**, cuja observância **não** comprometa **nem** esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: **o direito à preservação** do meio ambiente, **que traduz** bem de uso comum **da generalidade** das pessoas, **a ser resguardado** em favor das presentes e futuras gerações.

(...)

– **É lícito** ao Poder Público – **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – **autorizar, licenciar ou permitir** a execução de obras **e/ou** a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, **desde que**, além de observadas as restrições, limitações e exigências **abstratamente** estabelecidas em lei, **não resulte comprometida a integridade** dos atributos que justificaram, **quanto a tais territórios**, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).”

(**ADI 3.540-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Resulta claro, desse modo, **em face** do que venho de expor, que o acórdão ora impugnado **ajusta-se** à diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte **firmou** na análise da matéria em

RE 729726 AGR / SP

referência, especialmente se se considerar **que o Município, também ele, dispõe de competência** para legislar e editar normas de proteção ao meio ambiente e de defesa da saúde dos cidadãos.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, conheço do presente recurso extraordinário, para negar-lhe provimento."

Nessa conformidade, sendo o assunto tratado na lei municipal impugnada matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, e levando-se em consideração o direito dos cidadãos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reforça-se a conclusão acerca da constitucionalidade da lei municipal em análise.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.

PL 016/2019
AUTORIA: Ver.^a Marli do Esporte

