



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Processo nº 0147.001.0007063

Requerente: Vereador Gervásio Santana

Súmula: Projeto de Lei que "Obriga restaurantes, bares, lanchonetes, bancas, barracas, ambulantes e similares autorizados pela prefeitura a usarem e fornecerem canudos de papel..."

[SIC]

RELATÓRIO

Versa o expediente sobre projeto de lei legislativo cujo escopo "obriga restaurantes, bares, lanchonetes, bancas, barracas, ambulantes e similares autorizados pela prefeitura a usarem e fornecerem canudos de papel biodegradável e/ou reciclável individual e hermeticamente embalados com material semelhante". Vem o feito instruído com mensagem justificativa e projeto de lei anexo.

PARECER

A matéria tratada nos autos, em síntese, proteção ao meio ambiente, é sabidamente controversa e desperta uma série de questionamentos de ordem constitucional.

Ao quanto compete nossa manifestação técnica em sede de análise formal, cumpre trazeremos à colação fundamentos sólidos que proporcionem às comissões de mérito da nobre Casa Legislativa adotarem a posição que melhor represente o interesse dos seus constituintes.

Dito isso, transcrevemos:

Especificamente na área ambiental, em face do interesse comum na preservação dos recursos ambientais e no seu uso sustentável, a regra é que todas as entidades políticas têm competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



(...)

A competência dos municípios decorre do artigo 30, I e II da CRFB, cabe a eles legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação estadual e federal no que couber.

(...)

Questão tormentosa é a resolução de conflito entre normas ambientais federais, estaduais (ou distritais) e municipais. Em razão da inexistência de hierarquia entre as entidades que compõem a federação, as referidas leis estão no mesmo patamar.

Destarte, é preciso definir caso a caso qual pessoa política invadiu a esfera legiferante de outra. Por conseguinte, o conflito entre leis ambientais de diferentes esferas, caso não seja hipótese de aplicação do princípio da especialidade, será solucionado pela delimitação pontual do que é considerado como norma geral sobre meio ambiente e o que é disposição que verse sobre peculiaridades regionais ou locais.

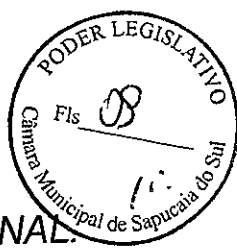
(Frederico Amado, in: "Direito Ambiental Esquematizado", 7ª Ed. Editora Método, São Paulo, 2016, p. 44-47)

Como vimos, de forma resumida se pode dizer que a competência legislativa municipal relativamente à proteção ambiental não decorre propriamente da matéria, que em tese está reservada a União, estados e Distrito Federal, mas da suplementação legislativa, que apenas é possibilitada aos municípios em função de "**peculiaridade local ou regional**" (art. 30, I e II da CF88).

A complexidade da questão pode ser bem ilustrada pela decisão que reconheceu repercussão geral ao Recurso Extraordinário nº 732.686, de origem do Estado de São Paulo, assim ementado:

CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
AMBIENTAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM
ECONÔMICA. LEI MUNICIPAL. OBRIGAÇÃO DE
SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR
SACOS E SACOLAS DE MATERIAL ECOLÓGICO.
MANIFESTAÇÃO PELA REPERCUSSÃO GERAL.

A decisão interlocutória acima foi proferida em despacho que recebeu recurso extraordinário impetrado pela Procuradoria Geral daquele ente federativo, contra decisão que, citando corrente dominante do competente tribunal, entendeu pela *inconstitucionalidade de lei municipal que proibia a utilização de sacolas plásticas e impunha substituição destas por sacolas bio degradáveis*, em termos muito similares ao que ocorre com o v.projeto de lei legislativo ora em análise. Transcrevemos alguns excertos:

Nesse passo, a questão primeira reside em estabelecer se a lei impugnada trata de interesse local, traduzido num dos elementos comuns a todas as Federações: entender a descentralização de poder como elemento fundamental da democracia, ao permitir a possibilidade de atuação imediata do ente municipal. (ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 17).

(...)

Caso ultrapassada a controvérsia quanto à inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 2º; 23, II, VI e VII; 30, I e II; 61, § 2º; da CF/88), urge que esta Suprema Corte manifeste-se acerca da alegação de inconstitucionalidade material, por ofensa aos princípios da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, bem como do direitos de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no tocante ao controle da produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (170, V e VI, e 225, § 1º, V, da CF/88).



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Nessa esteira, convém ponderar que a proibição de fornecer sacolas plásticas nocivas ao meio ambiente, sobretudo quando cumulada com a obrigatoriedade de substituição por outro tipo de material, pode se tornar excessivamente onerosa e desproporcional ao empresário. Nesse passo, o pluralismo de forças políticas e sociais na sociedade contemporânea impõe que se promova uma ponderação de princípios, de modo a conciliar valores e interesses diversos e heterogêneos.

Merece destaque a importância que o constituinte atribuiu à proteção do consumidor, elevada à condição de direito fundamental e princípio geral da Ordem Econômica. Assim, como a defesa do meio ambiente, constitui poder-dever de todos os entes federados, inclusive por meio de edição de leis específicas e instituição de órgãos próprios.

No entanto, a relevância constitucional do direito tutelado não o habilita a permear indistintamente todas as esferas públicas, em detrimento de outros princípios e interesses públicos. A defesa do consumidor e do meio ambiente devem ser promovidas por instrumentos que não aniquilem a livre iniciativa, também princípio basilar da Ordem Econômica. (...)

(...)

O princípio da proporcionalidade, então, apresenta-se de grande valia na aferição da constitucionalidade da norma impugnada, podendo ser submetida ao em seus três subprincípios. In casu, a proporcionalidade se verifica a partir das seguintes perguntas: a lei municipal alcança a finalidade de proteção ao meio ambiente? Há algum meio tão eficiente de proteção ao meio ambiente que não represente um custo financeiro e empresarial tão elevado quanto a substituição das sacolas plásticas convencionais por sacolas oxi-biodegradáveis? O custo à sociedade e aos cofres públicos é maior que os benefícios decorrentes da eventual proteção ao meio ambiente?

Inúmeros estudos ainda são controversos em relação à eficiência do processo de degradação do plástico oxi-biodegradável. No Brasil, o próprio Ministério do Meio Ambiente entende que os plásticos oxibiodegradáveis não são a solução para o problema: "o plástico aditivado apenas se fragmenta e que



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



esta fragmentação pode provocar impacto ambiental maior do que um saco de plástico inteiro, que é facilmente visualizável e passível de recolhimento e correta destinação”.

A fim de garantir o combate à acumulação de resíduos de plástico nos ecossistemas, o poder público deve levar em consideração o impacto econômico da substituição das sacolas comuns por sacolas degradáveis, bem como a possibilidade de haver medidas alternativas de mesma eficácia para reduzir o consumo de sacos de plástico. É o caso da utilização de sacos reutilizáveis e, em caráter complementar, do pagamento, pelo cliente, da embalagem, como acontece na Europa (em Portugal, Portaria nº 286-B/2014, de 31 de dezembro, dos Ministérios das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia).

Destarte, a vexata quaestio transcende os limites subjetivos da causa por apresentar questões relevantes dos pontos de vista social e econômico, porquanto versa sobre o direito à consecução da política ambiental. É que, de acordo com o recorrente, a questão em comento subtrai relevante expediente de concretização de resultados, inviabilizando a utilização de um instrumento eficaz de conscientização e proteção ambiental e, por outro lado, a obrigatoriedade no cumprimento da norma pode violar o princípio da defesa do consumidor, caso se entenda que o Município, no contexto, substituiu-se ao empresário ao delinear a forma de prestação de serviço a ser oferecido pela empresa.

*Quanto à repercussão jurídica, a questão reclama um posicionamento definitivo desta Suprema Corte para pacificação das relações e, conseqüentemente, para trazer segurança jurídica aos jurisdicionados, havendo diversos casos em que se discute matéria análoga (ARE 927.878; RE 661.292). Ex positis, nos termos dos artigos 323 e 323-A do RISTF, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte. Brasília, 26 de setembro de 2017.*

Pelo acima exposto, no que se refere ao mérito do projeto em apreço, *data máxima vênia*, e mencionando expressamente a pendência de manifestação do Pretório Excelso relativamente às questões jurídicas



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



aqui suscitadas, nossa opinião vai ao sentido que a imposição de iniciativa privada da obrigação de fornecer determinado produto não se insere no conceito de "interesse local" a dar supedâneo à competência legislativa suplementar dos municípios, e não obstante, se revela em indevida **intromissão do Estado no exercício da atividade econômica**, infringindo os princípios constitucionais da livre iniciativa e da ordem econômica. Nestes termos lançamos competente **ressalva**.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as informações que julgamos pertinentes, encaminhamos o projeto à sua tramitação regimental, com conclusão às comissões de mérito competentes e posterior deliberação plenária. À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à Diretoria Legislativa para as diligências de costume.

Sapucaia do Sul, 20 de julho de 2018

Pablo José Camboim de Souza
OAB/RS 50.493
Matrícula 881

Aprovo .

João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257