



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

PROJETO DE LEI

Comissões:

- Legislação, Justiça e Redação
 - Finanças e Orçamento
 - Obras, Serviços Públicos, Assuntos Rurais, Ecologia e Meio Ambiente
 - Educação, Cultura, Turismo e Esportes
 - Saúde e Assistência Social
 - Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Direitos da Mulher
 - Indústria, Comércio Exterior, Empresas de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo
 - Vereadores
 - Procuradoria Jurídica
- Data: 02/09/19 _____

Estabelece a obrigatoriedade da destinação adequada e implantação de logística reversa no Município de Pindamonhangaba, para recolhimento dos produtos que especifica, e dá outras providências.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 173/2019

Autor: RAFAEL GOFFI MOREIRA

Ementa: ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DA DESTINAÇÃO ADEQUADA E IMPLANTAÇÃO DE LOGÍSTICA REVERSA NO MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA, PARA RECOLHIMENTO DOS PRODUTOS QUE ESPECIFICA. E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PROTOCOLO GERAL Nº 3049/2019

Data: 02/09/2019 - Horário: 16:54



A Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba, no uso de suas atribuições legais, aprova a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei se articula com a Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Art. 2º São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos e embalagens, após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana, e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos que, por suas características, exijam ou possam exigir sistemas especiais para acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento ou destinação final, de forma a evitar danos ao meio ambiente e à saúde pública, mesmo após o consumo desses itens.

Art. 3º Fica inicialmente estabelecida a seguinte relação de produtos e embalagens comercializados no Município, sujeitos à logística reversa:

I - Produtos que, após o consumo, resultam em resíduos considerados de significativo impacto ambiental:

a) Óleo lubrificante usado e contaminado;



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

- b) Resíduos de combustíveis e minerais;
- c) Óleo Comestível;
- d) Filtro de óleo lubrificante automotivo;
- e) Baterias automotivas;
- f) Pilhas e Baterias portáteis e outros acumuladores de energia, bem como os produtos que contenham pilhas e baterias integradas à sua estrutura de forma não removível;
- g) Produtos eletroeletrônicos e seus componentes;
- h) Lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
- i) Pneus inservíveis;
- j) Os resíduos de tintas, vernizes e solventes;
- k) Resíduos de óleos vegetais;
- l) Embalagens não retornáveis;
- m) Resíduos de medicamentos e suas embalagens;

II - Embalagens de produtos que componham a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, tais como as de:

- a) Alimentos;
- b) Bebidas;
- c) Produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos;
- d) Produtos de limpeza e afins;
- e) Embalagens plásticas ou isopor e os produtos de plástico de uso único, e;
- f) Outros utensílios e bens de consumo, a critério da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

III - As embalagens que, após o consumo do produto, são consideradas resíduos de significativo impacto ambiental.

§ 1º A relação de produtos contida neste artigo poderá ser alterada, a critério do órgão de controle ambiental, que fixará prazo aos responsáveis para a adequação do gerenciamento dos resíduos às disposições desta Lei.



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

§ 2º Para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo poderão entre outras medidas:

- I - implantar procedimentos de compra de produtos ou de embalagens usadas;
- II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;
- III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- IV - promover campanhas educativas e de conscientização pública sobre as práticas de prevenção à poluição e os impactos ambientais negativos causados pela disposição inadequada de resíduos, bem como os benefícios da devolução dos mesmos para reciclagem e disposição final adequada destes resíduos.

§ 3º Os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, e a outras autoridades quando solicitado, informações completas, com balanço anual, sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

§ 4º No início da vigência desta lei deverão ser recuperados pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos produtos descritos no inciso II, alínea “e”, e no prazo máximo de seis anos a quantidade de produtos retornados deve ser no mínimo 90% (noventa por cento) do material produzido.

§ 5º Na hipótese de não atendimento do parágrafo anterior os responsáveis poderão ser multados em até duzentas unidades fiscais do município de Pindamonhangaba.

§ 6º A concessão de liberação e/ou renovação do alvará de funcionamento para os estabelecimentos ficará vinculada à comprovação da destinação final do passivo gerado ou adquirido.

Art. 4º O Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Dr. Francisco Romano de Oliveira, 23 de agosto de 2019.

Vereador **RAFAEL GOFFI MOREIRA**



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA

Excelentíssimos Senhores Vereadores e Excelentíssima Senhora Vereadora,

A presente proposição visa criar um *sistema adequado de logística reversa*, no que tange à produção de resíduos.

Certo que o consumo humano gera uma infindável produção de resíduos, todavia importante salientar, que a maioria dos fabricantes não disponibiliza aos consumidores adequados meios de descarte do resíduo derivado do consumo de determinado produto.

Esse Nobres Parlamentares é o espírito da presente lei, alinhar a legislação municipal, e, por consequência suplementar a legislação federal atinente ao tema (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

A Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos conceitua a expressão *logística reversa* em seu artigo 3º, XII, vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

O artigo 225 da Magna Carta estabelece ser um dever do Poder Público **defender e preservar o meio ambiente.**

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público** e à coletividade **o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações. (grifos e destaques nossos)

Desta feita o Legislador Constituinte Originário quando da confecção de mencionado artigo não atribuiu exclusivamente à União ou aos Estados-Membros o **dever de defesa e preservação do meio ambiente; ESTE É UM DEVER DE TODOS, INCLUINDO TODAS AS ESFERAS DO PODER PÚBLICO.**

Ademais Nobres Parlamentares o inciso V, do parágrafo primeiro, de citado artigo da Carta de Intenções dispõe:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

A Constituição Bandeirante em seus artigos 191 e 193 prevê:

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

Veja Nobres Edis tanto a Carta Constitucional Federal quanto a Bandeirante **não vedam em nenhum momento que o Legislador Municipal trate sobre o assunto**. Afinal estamos diante de **um interesse local de grande relevância (art. 30, I, CF) – proteção e defesa do meio ambiente.**

Ademais é importante destacarmos que o artigo 23, VI da Carta Política determina ser **competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos MUNICÍPIOS, A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**, vejamos:

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

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

O Município, Nobres Parlamentares é ator fundamental na proteção ao meio ambiente, e, por conseguinte, sujeito ativo ímpar nas disposições legais referentes aos resíduos gerados. Portanto cabe ao Poder Legislativo Municipal, no uso da competência, disposta nos artigos 23, VI, e 30, I e II, da Carta Política, como titular dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos, legislar em conformidade com a lei federal citada (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

O artigo 10 da Lei Federal nº 12.305 dispõe:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Não podemos negar ao Município a competência legislativa, ainda que em caráter suplementar, para legislar sobre temas de direito ambiental de interesse local, e, *data venia*, certamente a logística reversa ora apresentada suplementa a legislação federal e estadual a respeito.

Nobres Parlamentares, para consubstanciar que não há nenhum vício de iniciativa do presente projeto de lei, bem como que não há nenhuma inconstitucionalidade sobre o tema ora abordado no presente (logística reversa – direito ambiental), vejamos alguns trechos do Acórdão proferido pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Dr. Celso de Mello junto ao Recurso Extraordinário nº 673.681 (doc. 01), que aborda caso análogo:

*(...) **Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (...).***

(...)

O Ministério Público Federal, **em parecer** da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República DR. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO, ao opinar pelo provimento do recurso extraordinário em questão, formulou parecer do qual destaco o seguinte fragmento (fls. 218/219):

“Com efeito, o município de Mogi Mirim tem competência legislativa e administrativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos cidadãos, nos termos do art. 23, II, VI e VII, da CF/88, podendo, nestes temas, regular a matéria ou suplementar a legislação federal, em face do peculiar interesse na preservação efetiva destes bens.

Assim, a Lei Municipal 4.814/09, de iniciativa parlamentar, tratando de matéria de interesse local, mostra-se constitucional (...).”

(...)

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.

Vale destacar também o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, analisando tema semelhante, junto a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2192091-



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

98.2014.8.26.0000 (doc. 02), vejamos alguns trechos:

(...)

Citado, o Procurador Geral do Estado manifestou-se a fls. 142/147, argumentando que a lei impugnada regula matéria de meio ambiente, cuja competência legislativa suplementar recai sobre o Município.

(...)

Embora em sua literalidade a Constituição da República, no artigo 24, inciso VI, estabeleça ser competência legislativa concorrente da União, Estados-Membros e Distrito Federal legislar sobre a proteção do meio ambiente, não se pode ignorar que em dispositivos outros (v.g. artigo 23, inciso VI, e artigo 225, **caput**) atribuiu a responsabilidade por sua proteção a todos os Entes Políticos, no que se inclui o próprio Município.

(...)

Tais premissas ratificam, sem dúvida, o interesse local do Município para tratar de assunto ambiental da respectiva localidade, em prestígio também ao critério da territorialidade, ensejando controle e estabelecimento de medidas baseadas na realidade local e proximidade das questões enfrentadas.

Nesse contexto, obviamente respeitados os limites constitucionais, não se pode negar ao ente municipal a competência legislativa, ainda que em caráter suplementar, para legislar sobre temas de direito ambiental de interesse local, mesmo porque mitigada seria a competência administrativa para defesa do meio ambiente, expressamente prevista no texto constitucional, sem que possa o Ente Político dispor legalmente sobre o assunto.

Assim Excelentíssimos Senhores Vereadores, e, Excelentíssima Senhora Vereadora, contamos com a colaboração de todos para que o presente projeto de lei seja aprovado.

Vereador RAFAEL GOFFI MOREIRA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 673.681 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM
ADV.(A/S) : SANDRA MARIA PALMIERI FELIZARDO E
OUTRO(A/S)

EMENTA: Lei municipal contestada em face de Constituição estadual. Possibilidade de controle normativo abstrato por Tribunal de Justiça (CE art. 125, § 2º). Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. Relações entre a lei e o regulamento. Os regulamentos de execução (ou subordinados) como condição de eficácia e aplicabilidade da norma legal dependente de regulamentação executiva. Previsão, no próprio corpo do diploma legislativo, da necessidade de sua regulamentação. Inocorrência de ofensa, em tal hipótese, ao postulado da reserva

RE 673681 / SP

constitucional de administração, que traduz emanação resultante do dogma da divisão funcional do poder. Doutrina. Precedentes. Legitimidade da competência monocrática do Relator para, em sede recursal extraordinária, tratando-se de fiscalização abstrata sujeita à competência originária dos Tribunais de Justiça (CF art. 125, § 2º), julgar o apelo extremo, em ordem, até mesmo, a declarar a inconstitucionalidade ou a confirmar a validade constitucional do ato normativo impugnado. Precedentes (RE 376.440-ED/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, v.g.). Recurso extraordinário conhecido e provido.

DECISÃO: O presente recurso extraordinário foi interposto contra decisão que, proferida em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade (CF, art. 125, § 2º) pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado (fls. 105):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.814/2009, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA COMERCIALIZAÇÃO, NA TROCA E NO DESCARTE DE ÓLEO LUBRIFICANTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, JÁ QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. DIPLOMA QUE IMPLICA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO.

DOC. 01

RE 673681 / SP

OFENSA AO PRINCÍPIO DA PRIMAZIA. IMPOSSIBILIDADE DE DIVIDIR A LEI EM PARTES VÁLIDAS E PARTES INVÁLIDAS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE." (grifei)

A parte ora recorrente, ao deduzir o presente apelo extremo, sustentou que o Tribunal "a quo" teria transgredido preceitos inscritos na Constituição da República.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO, ao opinar pelo provimento do recurso extraordinário em questão, formulou parecer do qual destaco o seguinte fragmento (fls. 218/219):

"Com efeito, o município de Mogi Mirim tem competência legislativa e administrativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos cidadãos, nos termos do art. 23, II, VI e VII, da CF/88, podendo, nestes temas, regular a matéria ou suplementar a legislação federal, em face do peculiar interesse na preservação efetiva destes bens.

Assim, a Lei Municipal 4.814/09, de iniciativa parlamentar, tratando de matéria de interesse local, mostra-se constitucional, ressalvados, entretanto, os dispositivos que criaram obrigações ao Poder Executivo, porquanto invadiram a esfera da atividade típica da administração.

Neste sentido, descabida a declaração de inconstitucionalidade integral do texto legal, que se apresenta plenamente válido na parte que respeita o princípio da separação dos poderes, nos termos referidos."
(grifei)

Sendo esse o contexto, passo a examinar o presente recurso extraordinário. E, ao fazê-lo, entendo assistir plena razão ao parecer da douta Procuradoria-Geral da República, cujos termos adoto como fundamento da presente decisão, valendo-me, para tanto, da técnica da

RE 673681 / SP

motivação “*per relationem*”, **reconhecida como plenamente compatível** com o texto da Constituição (AI 738.982/PR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – AI 809.147/ES, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – AI 814.640/RS, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ARE 662.029/SE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 54.513/DE, Rel. Min. MOREIRA ALVES – MS 28.989-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 37.879/MG, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – RE 49.074/MA, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, v.g.):

“Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização, pelo Poder Judiciário, da técnica da motivação ‘per relationem’, que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir. Precedentes.”

(AI 825.520-AgR-ED/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende assinalar, no ponto, *por relevante*, **que o Supremo Tribunal Federal, examinando a matéria ora em julgamento, consagrou** diretriz jurisprudencial *que torna acolhível* a pretensão recursal em análise (ADI 3.338/DE, 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)

Cumprе destacar, *por oportuno*, **ante a inquestionável procedência** de suas observações, **a seguinte passagem** do voto do eminente Ministro

RE 673681 / SP

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 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

RE 673681 / SP

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.

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

RE 673681 / SP

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 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).

Cumprе 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

RE 673681 / SP

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 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.

RE 673681 / SP

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.

.....
O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a qualidade da vida’.” (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 – 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.).

RE 673681 / SP

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.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).

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 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 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 eminentemente 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/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Resulta claro, desse modo, em face do que venho de expor, que o acórdão ora impugnado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na análise da matéria em 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.

RE 673681 / SP

Acentuo, de outro lado, que não vislumbro qualquer eiva de inconstitucionalidade nos parágrafos únicos dos arts. 1º e 8º do diploma legislativo municipal em causa, que se limitaram a explicitar o dever-poder do Executivo de regulamentar as leis, como condição, até mesmo, de sua própria aplicabilidade, eis que – como ninguém o desconhece – há situações em que as leis “não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é ‘conditio juris’ da atuação normativa da lei”, operando o regulamento, nessa específica hipótese, “como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo” (HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 137/138, item n. 6, atualizado por DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, 39ª ed., 2013, Malheiros).

Não se desconhece que a atividade regulamentar primária tem assento na própria Constituição, que confere ao Poder Executivo, em cláusula extensível a todas as unidades da Federação (DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 92/93, II, item n. 1, 1989, Saraiva; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 296, item n. 4.3, 2008, JusPODIVM; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 355, VII, item n. 16, 29ª ed., 2012, Malheiros, v.g.), competência para “expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (CF, art. 84, IV).

Desse modo, a mera referência, em texto normativo, ao dever de regulamentar a lei editada, mesmo quando desnecessária tal providência, não transgride o postulado constitucional da reserva de administração, cujo sentido e alcance já foram definidos pelo Supremo Tribunal Federal (RE 427.574-ED/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.

– O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias

sujeitas à *exclusiva* competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas *privativas* atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."

(ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Dúvida poderia surgir se a norma legal – mas este não é o caso dos autos – houvesse estabelecido prazo para o Chefe do Poder Executivo editar o decreto consubstanciador do regulamento de execução, pois, em tal situação, há autores que sustentam a inconstitucionalidade de leis que estipulem prazos para efeito de formulação de regulamentos executivos ou de execução, como observa DIOGENES GASPARINI ("Poder Regulamentar", p. 118/120, item n. 12, 2ª ed., 1982, RT), muito embora outros doutrinadores eminentes entendam plenamente legítima a definição, em lei, de prazo razoável para regulamentá-la (ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "O Regulamento no Direito Tributário Brasileiro", p. 112, item n. 5.2.1, 1981, RT), vislumbrando alguns, até mesmo, na omissão de referido prazo, inconstitucionalidade do próprio diploma legislativo, como adverte JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO ("Manual de Direito Administrativo", p. 61, item n. 2.2, 25ª ed., 2012, Atlas):

"A ausência, na lei, de fixação de prazo para a regulamentação afigura-se nos inconstitucional, uma vez que não pode o Legislativo deixar ao exclusivo alvedrio do Executivo a

prerrogativa de só tornar a lei exequível quando julgar conveniente. (...).” (grifei)

É importante destacar, na linha do pensamento doutrinário (EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO, “A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, vol. 1/49-50, item n. 25, 2ª ed., 1995, Renovar; ORLANDO GOMES, “Introdução ao Direito Civil”, p. 48, item n. 24, 3ª ed., 1971, Forense; AMÍLCAR DE ARAÚJO FALCÃO, “Introdução ao Direito Tributário”, p. 49/53, 5ª ed., Forense, v.g.), que, muitas vezes, a plena eficácia e a integral aplicabilidade das leis **dependem** da colaboração do Poder Executivo, **que atua, expressamente autorizado** por norma constitucional (CF, art. 84, IV), mediante edição dos denominados **regulamentos executivos ou de execução, como salienta** CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (“Instituições de Direito Civil”, vol. I/84, item n. 17, 23ª ed., Forense):

*“Por outro lado, quando uma lei **depende** de regulamentação, **não entra** em vigor **antes** que o Poder Executivo **baixe** o decreto nesse sentido.” (grifei)*

Essa **mesma** visão sobre o tema **já havia sido exposta** por CLOVIS BEVILAQUA (“Código Civil Comentado”, vol. I/97, item n. 4, 7ª ed., 1944, Francisco Alves), **cujo magistério, a propósito das leis dependentes de regulamentação, enfatiza que a edição** do concernente decreto regulamentar **atua como verdadeira condição de aplicabilidade e executoriedade** de tais diplomas legislativos:

*“Se, para a execução da lei, for necessário regulamento, somente depois da publicação deste, ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos **dependem** desse complemento. Se apenas uma parte da lei depender do regulamento, somente a essa parte se aplica a regra.” (grifei)*

RE 673681 / SP

Doc. 01

Esta própria Suprema Corte, por sua vez, já se pronunciara em igual sentido, assinalando, no julgamento do RE 9.920/MG, Rel. Min. RIBEIRO DA COSTA, que "(...) A lei, cuja execução depender de regulamento, somente se torna obrigatória, a partir do ato regulamentador" (grifei).

Cabe registrar, por oportuno, que esse magistério jurisprudencial vem sendo observado pelos Tribunais em geral, notadamente pelo E. Superior Tribunal de Justiça (REsp 855.175/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, v.g.), cujos julgados têm acolhido essa mesma orientação:

"4. Distinção entre eficácia e vigência. No caso de leis que necessitam de regulamentação, sua eficácia opera-se após a entrada em vigor do respectivo decreto ou regulamento. O regulamento transforma a estática da lei em condição dinâmica. (...)."

(REsp 408.621/RS, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

Por tal motivo, não vejo como manter a pronúncia de inconstitucionalidade emanada, nesse ponto, do E. Tribunal de Justiça local.

Cumpr observar, finalmente, tratando-se da hipótese prevista no art. 125, § 2º, da Constituição da República, que o provimento e o não provimento de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos por Tribunais de Justiça em sede de fiscalização normativa abstrata têm sido veiculados em decisões monocráticas emanadas dos Ministros Relatores da causa no Supremo Tribunal Federal, desde que, tal como sucede na espécie, o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecente no âmbito deste Tribunal (RE 243.975/RS, Rel. Min. ELLEN GRACIE – RE 334.868-AgR/RJ, Rel. Min. AYRES BRITTO – RE 336.267/SP, Rel. Min. AYRES BRITTO – RE 353.350-AgR/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 369.425/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 371.887/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 396.541/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 415.517/SP, Rel.

DOC. 01

RE 673681 / SP

Min. CEZAR PELUSO – RE 421.271-AgR/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 444.565/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 461.217/SC, Rel. Min. EROS GRAU – RE 501.913/MG, Rel. Min. MENEZES DIREITO – RE 592.477/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – RE 601.206/SP, Rel. Min. EROS GRAU, *v.g.*).

Mostra-se importante lembrar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, *em recentíssimo julgamento* (RE 376.440-ED/DE, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), realizado em 18/09/2014, reafirmou essa orientação jurisprudencial, reconhecendo a possibilidade de o Ministro Relator da causa, tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade sujeita à competência originária dos Tribunais de Justiça (CF, art. 125, § 2º), julgar, monocraticamente, o pertinente recurso extraordinário, inclusive para declarar, até mesmo, a própria ilegitimidade constitucional do diploma normativo local, desde que idêntica controvérsia já tenha sido apreciada por esta Corte Suprema em outros processos.

Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, conheço do presente recurso extraordinário, para dar-lhe integral provimento (CPC, art. 557, § 1º-A), em ordem a confirmar a inteira validade constitucional da Lei nº 4.814, de 07/08/2009, editada pelo Município de Mogi-Mirim/SP.

Publique-se.

Brasília, 05 de dezembro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

doc.02

Registro: 2015.0000577978

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2192091-98.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. V.U. SUSTENTARAM ORALMENTE OS ADVOGADOS DRS. MARCELO DE FARIAS E DJENANE FERREIRA CARDOSO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, VICO MAÑAS, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E LUIZ AMBRA.

São Paulo, 12 de agosto de 2015.

FRANCISCO CASCONI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2192091-98.2014.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTORA : APAS – ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS
RÉUS : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VOTO Nº 29.746

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 16.062, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS EM TODOS OS PONTOS COMERCIAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM', IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E ENFRENTAMENTO DE QUESTÕES FÁTICAS QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA – NORMA QUE TRATA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL, VISANDO PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE – ASSEGURADA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS – LEI, ADEMAIS, QUE NÃO AFRONTA AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, MAS A ELAS SE AGREGA – INEQUÍVOCA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPONDO AOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM VENDAS A VAREJO A MANUTENÇÃO DE URNA, AO LADO DE PELO MENOS UM CAIXA, PARA DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

**PELOS CONSUMIDORES QUE ASSIM
 DESEJAREM PROCEDER – AUSÊNCIA DE
 VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA –
 INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA –
 PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE,
 REVOGADA A LIMINAR.**

Ação direta de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº 16.062, de 13 de agosto de 2014, do Município de São Paulo, que rege o descarte de embalagens recicláveis em todos os pontos comerciais, que deverão *"dispor de urna(s), ao lado de pelo menos um dos caixas, para destinação das embalagens que o cliente, na hora da compra, não deseje levar para casa"* (art. 1º), destinando-as a *"cooperativas ou órgãos similares de reciclagem"* (art. 2º), e dá outras providências.

Delineada ***causa petendi*** repousa na alegada ausência de interesse predominantemente local do Município para legislar sobre a matéria veiculada, devendo por consequência, no âmbito de competência legislativa concorrente, ater-se ao que dispõe a legislação federal (Lei nº 12.305/2010) e estadual (Lei nº 12.300/06 do Estado de São Paulo), limites estes que teriam sido desbordados pelo novel diploma.

A liminar foi deferida a fls. 124/125, contra o que se manejou o Agravo Regimental de fls. 328/344, impróvido a fls. 368/375.

Citado, o Procurador Geral do Estado manifestou-se a fls. 142/147, argumentando que a lei impugnada regula matéria de meio ambiente, cuja competência legislativa suplementar recai sobre o Município. Defende ausência de incompatibilidade com a Lei Federal nº 12.305/10, inexistindo mácula à livre iniciativa.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC.02

Informações prestadas pela Câmara Municipal de São Paulo a fls. 153/185, agitando preliminares de ilegitimidade ativa e impossibilidade jurídica do pedido, esta última também arguida naquelas prestadas pelo Prefeito Municipal a fls. 209/242, onde se acresceu a impossibilidade de análise de matéria fática. No mérito, ambas as informações defendem a higidez constitucional da norma impugnada, sustentando a competência legislativa do Município para dispor sobre matéria de direito ambiental, sem que haja contrariedade à legislação infraconstitucional precedente, tampouco violação ao princípio da livre iniciativa.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça, em parecer encartado a fls. 381/389, refutou a matéria preliminar arguida e, no mais, opinou pela improcedência do pleito inaugural.

É o Relatório.

Ab initio, as matérias preliminares não comportam acolhida.

A ilegitimidade ativa **ad causam** apontada pela Câmara Municipal foi objeto de enfrentamento no v. Acórdão que solveu o Agravo Regimental, colacionado a fls. 368/375, quando se ratificou a pertinência subjetiva da associação autora ao pleito declaratório de inconstitucionalidade.

Registra-se, outrossim, no âmbito estadual limitado o controle concentrado de constitucionalidade – à luz do art. 125, §2º, da Constituição da República – à análise da conformação do dispositivo impugnado tendo como parâmetro a Constituição Bandeirante, inviável pronunciamento sobre eventuais violações



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC. 02

diretas à Carta Maior – sob pena de usurpação de competência própria do C. Supremo Tribunal Federal – ou mesmo sobre o contraste em relação à legislação infraconstitucional, o que representa mero controle de legalidade da norma.

Sobre o tema, convém citar o posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal:

"Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame 'in abstracto' do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes." (ADI 416 AgR,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 ÓRGÃO ESPECIAL
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014)

Ressalvo, ainda, a natureza genérica e abstrata do ato normativo questionado, cuja análise de conformação jurídico-constitucional perpassa ao largo de questões fáticas, viabilizando o anseio deduzido nesta via excepcional de controle.

O mais, diz respeito ao próprio mérito, adiante analisado.

Objeto central da controvérsia, a Lei nº 16.062, de 13 de agosto de 2014, do Município de São Paulo, que *"dispõe sobre o descarte de embalagens recicláveis em todos os pontos comerciais do Município de São Paulo, e dá outras providências"* (fls. 51), contém a seguinte redação:

"Art. 1º. Todos os pontos comerciais da Cidade de São Paulo com vendas a varejo, cujos produtos contenham embalagens, deverão dispor de urna(s), ao lado de pelo menos um dos caixas, para destinação das embalagens que o cliente, na hora da compra, não deseje levar para casa.

§1º. Para os efeitos desta lei, ponto comercial é a consolidação do fundo do comércio em determinado local, em decorrência da ocupação e do exercício de uma atividade comercial de maneira contínua e constante.

§2º. Entende-se por embalagens os invólucros de papel, plástico ou similar, que não contenham resíduos alimentares.

Art. 2º. As embalagens descartadas pelos clientes deverão ter como destinação final as cooperativas ou órgãos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC. 02

similares de reciclagem.

Art. 3º. (VETADO).

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º. A presente lei entra em vigor 120 dias após sua publicação, revogando-se as disposições em contrário”.

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal – aspecto substancial, ou nomoestática constitucional –, sem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC. 02

prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que a antecedeu – aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional – como forma de efetiva, segura, válida e integral inserção no ordenamento jurídico.

Análise do diploma normativo impugnado leva à inexorável conclusão de que inconstitucionalidade não se afere *in casu*.

A congruência constitucional na hipótese concreta perpassa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Magna Carta, em prestígio ao princípio do pacto federativo adotado em nosso país (artigo 1º, Constituição da República), estruturante da ordem jurídico-institucional.

Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra "Direito Constitucional"¹, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse**, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local e, por fim; ao Distrito Federal, a cumulação das duas últimas competências².

¹ 27ª edição, ed. Atlas, pág. 314.

² Com a ressalva do disposto no artigo 22, inciso XVII, da Constituição da República.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de "interesse local" inerente à atividade legislativa municipal, acentua na mesma obra³:

"Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)".

O tratamento proposto na lei questionada, versando sobre descarte de embalagens recicláveis e sua destinação, embora se trate de tema envolvendo resíduos sólidos, evidentemente insere-se na gama de matérias relacionadas ao meio ambiente, juridicamente abordadas no ramo do direito ambiental.

Embora em sua literalidade a Constituição da República, no artigo 24, inciso VI⁴, estabeleça ser competência legislativa concorrente da União, Estados-Membros e Distrito

³ *Op. Cit.*, págs. 328/329.

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 ÓRGÃO ESPECIAL
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC. 02

Federal legislar sobre a proteção do meio ambiente, não se pode ignorar que em dispositivos outros (**v.g.** artigo 23, inciso VI, e artigo 225, **caput**) atribui a responsabilidade por sua proteção a todos os Entes Políticos, no que se inclui o próprio Município.

Esta mesma preocupação com a defesa do meio ambiente é enaltecida no artigo 191 da Carta Estadual:

"Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico."

Tais premissas ratificam, sem dúvida, o interesse local do Município para tratar de assunto ambiental da respectiva localidade, em prestígio também ao critério da territorialidade, ensejando controle e estabelecimento de medidas baseadas na realidade local e proximidade das questões enfrentadas.

Nesse contexto, obviamente respeitados os limites constitucionais, não se pode negar ao ente municipal a competência legislativa, ainda que em caráter suplementar, para legislar sobre temas de direito ambiental de interesse local, mesmo porque mitigada seria a competência administrativa para a defesa do meio ambiente, expressamente prevista no texto constitucional, sem que possa o Ente Político dispor legalmente sobre o assunto.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

DOC. 02

Brasileiro"⁵, enaltece que *"pela primeira vez em nossa história política a Constituição de 1988 contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como 'bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações' (art. 225). Dessa forma, incluiu o meio ambiente nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (CF, art. 24, VI, e §1º). Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II) – o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local"*.

De maneira mais específica, Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁶ acentua que *"não se deve perder de vista que aos Municípios é atribuída a competência legislativa suplementar à legislação federal e estadual no que couber. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional"*.

Esta opinião também é defendida por Luís Paulo Sirvinskas⁷: *"Não há dúvidas que a competência dos Municípios, em matéria ambiental, faz-se necessária, especialmente por se tratar de seu peculiar interesse, não podendo ficar a mercê das normas estaduais e federais. Registre-se ainda que os Municípios*

⁵ 17ª edição, Malheiros, pág. 592.

⁶ In "Curso de Direito Ambiental Brasileiro", 2006, Saraiva, págs. 277/278.

⁷ In "Manual de Direito Ambiental", 2006, Saraiva, pág. 95.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

poderão até restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas”; e também por Paulo Bessa Antunes⁸, para quem “Está claro que o meio ambiente está incluído entre o 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 os primeiros a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente”.

Alçada a matéria à análise do Colendo Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário nº 673.681, interposto nos autos de ação direta de inconstitucionalidade enfrentada por este C. Órgão Especial (autos nº 0325669-36.2010.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. em 04.05.2011), o eminente relator Min. Celso de Mello deu provimento ao recurso, enfatizando a competência legislativa dos Municípios para dispor sobre matéria relacionada ao meio ambiente. De tal precedente, acostado a fls. 191/207, vale destacar, **verbis**:

*“Lei municipal contestada em face de Constituição estadual. Possibilidade de controle normativo abstrato por Tribunal de Justiça (CF, art. 125, § 2º). **Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ***

⁸ In “Direito Ambiental”, 1996, Lúmen Júris, RJ, pág. 57.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Doc. 02

164/158- -161, v.g.). **A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente.** *Relações entre a lei e o regulamento. Os regulamentos de execução (ou subordinados) como condição de eficácia e aplicabilidade da norma legal dependente de regulamentação executiva. Previsão, no próprio corpo do diploma legislativo, da necessidade de sua regulamentação. Inocorrência de ofensa, em tal hipótese, ao postulado da reserva constitucional de administração, que traduz emanção resultante do dogma da divisão funcional do poder. Doutrina. Precedentes. Legitimidade da competência monocrática do Relator para, em sede recursal extraordinária, tratando-se de fiscalização abstrata sujeita à competência originária dos Tribunais de Justiça (CF, art. 125, § 2º), julgar o apelo extremo, em ordem, até mesmo, a declarar a inconstitucionalidade ou a confirmar a validade constitucional do ato normativo impugnado. Precedentes (RE 376.440-ED/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, v.g.). Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 673681, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 05/12/2014, publicado em DJe-246 DIVULG 15/12/2014 PUBLIC 16/12/2014) – grifou-se.*

No mesmo sentido: *“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 harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)”. (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*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 ÓRGÃO ESPECIAL
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Doc. 02

PUBLIC 08-05-2015)

Realçado o legítimo interesse local que deu gênese à edição da norma impugnada, a qual dispõe sobre prática destinada à defesa do meio ambiente, não há como reconhecer o contraste material diante do texto constitucional (notadamente artigos 111, 144 e 193, inciso I, da Carta Paulista), uma vez que o Município de São Paulo, ao editá-la, não extrapola os limites estabelecidos nas Constituições da República e Estadual.

Nem mesmo o cotejo com a Lei Federal nº 12.305/2010, que disciplina a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", enseja indício de ilegalidade, uma vez que além de preservados seus princípios, a norma de âmbito nacional prescreve em seu artigo 10 que *"incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei"*.

Aliás, observa-se que a lei impugnada alinha-se perfeitamente aos objetivos traçados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (artigo 7º).

Da mesma forma, não se entreve discrepância com a Lei Estadual nº 12.300/2006, que através dos seus artigos 2º, incisos II, V, VI, IX e X, 3º, incisos II, III, IV e parágrafo único, itens 1, 5, 7 e 10, 4º, incisos XVIII, XXIII, 13, 29, incisos II, IV e VII, todos destacados nas informações da Câmara Municipal (fls. 174/177), secunda a adoção de política pública protetiva similar àquela adotada na norma atacada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Vol. 02

Frisa-se que, em verdade, não se impôs com a novel lei municipal encargo desarrazoado ou desproporcional que pudesse desequilibrar o sistema de logística reversa ou mesmo as políticas ambientais de tratamento aos resíduos sólidos.

Como destacou o parecer ministerial a fls. 388, *"afinal, não se deve perder de vista que o ato normativo impugnado determina apenas e tão somente que os estabelecimentos comerciais de venda a varejo ofereçam **pelo menos uma** urna, ao lado de um caixa, para o descarte se do interesse do consumidor, das embalagens dos produtos adquiridos"*.

Impera consignar que tal providência não mitiga ou elimina, por exemplo, a responsabilidade compartilhada (artigo 3º, XVII, Lei Federal nº 12.305/2010) legalmente atribuída aos demais setores (fabricantes, importadores, distribuidores, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos), envolvidos no ciclo de vida dos produtos que contenham embalagens. E, por razões lógicas, tal providência somente poderia recair sobre o setor comercial, o qual está em contato direto com os consumidores nas vendas efetuadas a varejo, a quem caberá decidir se deseja ou não levar a embalagem eventualmente a ser descartada.

Lado outro, a despeito da invocação inadequada dos artigos 1º, inciso IV, e 170, da Constituição da República, como parâmetro diretamente violado a justificar mácula à livre iniciativa, melhor sorte não colhe a pretensão inicial.

Isto porque, além da ausência de elementos que apontem para a existência de significativo impacto financeiro no setor comercial com a vigência da lei impugnada, a defesa do meio



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

DOC. 02

fls. 429

ambiente é princípio consagrado no texto constitucional (artigo 170, inciso VI, Constituição da República) no que tange ao exercício das atividades econômicas, o que infirma, também neste ponto, a pretensão deduzida.

Vale citar, derradeiramente, que o tema **sub examen** já foi enfrentado por este Colendo Órgão Especial, onde declarada a constitucionalidade de leis municipais que dispõem, similarmente, sobre a defesa do meio ambiente:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 15.374/2011, do Município de São Paulo, que proíbe o fornecimento de sacolas plásticas pelo comércio fora das situações nela indicadas. Preliminares de inépcia da petição inicial e de impossibilidade jurídica do pedido afastadas. Exame da conveniência da proibição que foge do âmbito da atuação judicial. Alegação de ofensa à competência privativa da União e Estados para dispor sobre meio ambiente. Diploma que, no entanto, não instituiu norma jurídica sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, nos limites do interesse local e exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada e a Política de Meio Ambiente. Ação improcedente. Isto é, o exame da conveniência da proibição trazida pela lei foge do âmbito da atuação judicial." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0121480-62.2011.8.26.0000, rel. Des. Arantes Theodoro, j. em 01.10.2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE MEDICAMENTOS INSERVÍVEIS. RESÍDUOS SÓLIDOS. TITULARIDADE DO MUNICÍPIO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E INCUMBÊNCIA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Doc. 02

fls. 430

DO MUNICÍPIO PARA ORDENAR E CONTROLAR O USO DO SOLO, DE MODO A EVITAR A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE. CRITÉRIO DA TERRITORIALIDADE. INTERESSE LOCAL CONFIGURADO. LEI QUE, ADEMAIS, SE AJUSTA À LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O TEMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0038909-63.2013.8.26.0000, rel. Des. Cauduro Padin, rel. para o Acórdão Des. Márcio Bártoli, j. em 31.07.2013)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em “shopping centers” e outros estabelecimentos que especifica – Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, visando à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso VI, e 30, inciso I, da Constituição Federal, o que ardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual – Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

DOC. 02

Municipal – Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2222759-52.2014.8.26.0000, rel. para o Acórdão Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. em 29.04.2015). No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0175212-84.2013.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05.02.2014)

Ante o exposto, afasto as preliminares e julgo improcedente a ação, revogada a liminar.

Des. FRANCISCO CASCONI
Relator
Assinatura Eletrônica