

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.731 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA
ADV.(A/S) : RAUL LEME BRISOLLA JUNIOR E OUTRO(A/S)
RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE AMERICANA
ADV.(A/S) : ANA FLÁVIA IFANGER AMBIEL DE CASTRO E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : OS MESMOS
RECDO.(A/S) : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST
ADV.(A/S) : JORGE LUIZ BATISTA KAIMOTI PINTO E OUTRO(A/S)

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de recursos extraordinários, amparados na alínea “a” do permissivo constitucional, interpostos, respectivamente, pelo Presidente da Câmara Municipal de Americana, pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado e pelo Município de Americana contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou procedente representação de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei Municipal nº 5.026/2010. O julgado restou assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 5.026/10 (que ‘Dispõe sobre a proibição do uso de sacolas plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo, e dá outras providências’ - fls. 65) - Reconhecimento da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal (devido à invasão da esfera de competência concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal para dispor sobre normas relativas à proteção do meio ambiente e ao controle da

poluição, e, também, por derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar) e material (em virtude de ofensa ao pacto federativo e ao princípio da repartição constitucional de competências e da separação dos poderes, bem assim porque a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente) - Violação ao disposto nos artigos 1º, 5º, 24, § 2º, nº 4, 25, caput, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente". (fls. 556/557)

Opostos embargos de declaração (fls. 473/476), foram rejeitados (fls. 514/518).

No recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal de Americana (fls. 485/505), afirma-se que a Lei Municipal nº 5.026/2010 encontra amparo nos artigos 1º, 23, inciso VI, 29 e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Assevera, ainda, que a lei municipal em referência não criou obrigações para a Administração Pública.

No recurso extraordinário do Procurador-Geral de Justiça do Estado (fls. 539/555), por seu turno, alega-se ofensa aos artigos 23, incisos II e VI, 30, incisos I e II, 225, § 1º, e 170, incisos V e VI, todos da Constituição Federal. Afirma a competência do Município para legislar em matéria de proteção do meio ambiente e combate à poluição. Alega, também, que a lei impugnada não dispõe sobre organização e funcionamento da Administração Pública, estando direcionada à defesa do meio ambiente.

No recurso da Prefeitura Municipal (fls. 558/564), por fim, invoca-se o disposto nos artigos 23, inc. VI, e 30, inc. I, da Constituição Federal, asseverando que resta evidente, no caso, o interesse local do Município para editar lei que disponha sobre proteção do meio ambiente e combate à poluição.

Apresentadas contrarrazões (fls. 568/574, 576/591, 594/609 e 611/626), os recursos extraordinários foram admitidos (fls. 647/648).

O parecer da douta Procuradoria-Geral da República é pelo não conhecimento dos recursos (fls. 655/658).

Decido.

Anote-se, inicialmente, que os recursos extraordinários foram interpostos contra acórdão publicado após 3/5/07, quando já era plenamente exigível a demonstração da repercussão geral da matéria constitucional objeto do recurso, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/9/07. Todavia, apesar de as petições recursais haverem trazido a preliminar sobre o tema, não é de se proceder ao exame de sua existência, uma vez que, nos termos do artigo 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, com a redação introduzida pela Emenda Regimental nº 21/07, primeira parte, o procedimento acerca da existência da repercussão geral somente ocorrerá *“quando não for o caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão”*.

No tocante aos recursos interpostos pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado e pelo Município de Americana, é certo que não merecem ser providos, haja vista que, tal como consignado no parecer da Procuradoria-Geral da República, os recorrentes não impugnaram todos os fundamentos do acórdão recorrido.

Com efeito, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da lei municipal em referência com base, em síntese, em três fundamentos: 1) invasão da esfera de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre proteção do meio ambiente; 2) sendo a lei oriunda de iniciativa parlamentar, teria havido usurpação da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública; e 3) criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente.

Observe que o recurso da Prefeitura Municipal impugna exclusivamente o primeiro destes fundamentos. No que tange ao recurso do Procurador-Geral de Justiça do Estado, não houve o enfrentamento do terceiro destes argumentos. Assim, conforme destacou a Procuradoria-Geral da República no parecer, “o provimento dos recursos extraordinários da Prefeitura Municipal de Americana e do Ministério

Público não alteraria a conclusão final do acórdão recorrido, uma vez que persistiria fundamento autônomo apto para a solução dada à controvérsia” (fl. 657).

Portanto, incide, na espécie, a Súmula 283 do STF, segundo a qual “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*”.

Entretanto, no tocante ao recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal de Americana, entendo que merece ser provido.

Com efeito, na origem, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo considerou a Lei nº 5.026/10 do Município de Americana incompatível com dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo – os quais reproduziriam normas da Constituição Federal – por entender que o diploma legal mencionado teria invadido competência conferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito ambiental e teria, não obstante ser de iniciativa parlamentar, criado obrigação a órgãos da administração pública, inclusive acarretando aumento de despesa, o que representaria invasão à competência do Poder Executivo.

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 Americana, no Estado de São Paulo, a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo (art. 1º). Nesse sentido, elenca os materiais que poderão ser utilizados para acondicionamento das mercadorias (art. 2º). Ademais, determina que, em caso de infração ao disposto na lei, sejam aplicadas sanções pecuniárias e, em caso de dupla reincidência, cassação de alvará de funcionamento (art. 5º). Por fim, autoriza o Poder Executivo a realizar campanhas educativas e a regulamentar a lei, “*inclusive para definir o órgão responsável pela fiscalização e autuação*” (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 em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou 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, também apresentado pelo tribunal **a quo**, 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. Neste sentido, o seguinte julgado do Plenário:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004,
DO ESTADO DO AMAPÁ. TESTE DE MATERNIDADE E
PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO
DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE
INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O
ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA (...). 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em **numerus clausus**, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. **Eros Grau**, Dje 15/8/08).

Ademais, insta reconhecer a competência do Município para legislar a respeito da matéria tratada na Lei nº 5.026/10, do Município de Americana. Embora conste do art. 24, inc. VI, da Constituição Federal, ser de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente, é dado aos municípios suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber (art. 30, inc. II, da CF). Tal previsão constitucional visa ajustar a legislações federais e estaduais às peculiaridades locais.

Outrossim, para o exercício desta competência suplementar pelo município, exige-se o predomínio do interesse local (art. 30, inc. I, da CF), requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012).

Com efeito, 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 nº 125/2009 (fls. 313/316), que deu origem ao diploma combatido.

Ressalte-se, ademais, a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção do meio ambiente ecológico (art. 23, inc. VI e VII, da Constituição Federal).

A respeito da competência do Município de Americana para tratar

da matéria veiculada na Lei nº 5.026/10, trago recente julgado, proferido por este Tribunal em julgamento submetido ao rito da repercussão geral, no qual foi reconhecida também 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).”

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, **caput**, do Código de Processo Civil, nego seguimento aos recursos extraordinários do Município de Americana e do Procurador Geral de Justiça, e, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal e lhe dou provimento para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente a ação direta.

Publique-se.

Brasília, 30 de novembro de 2015.

RE 729731 / SP

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente

Cópia