



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0118/19
PLL Nº 061/19

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 341 /19 – CCJ

Proíbe a distribuição gratuita ou a venda de sacolas plásticas a consumidores em todos os estabelecimentos comerciais do Município de Porto Alegre e revoga a Lei nº Lei nº 11.032, de 6 de janeiro de 2011.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Marcelo Sgarbossa.

A proposição visa proibir a distribuição gratuita ou a venda de sacolas plásticas a consumidores em todos os estabelecimentos comerciais do Município de Porto Alegre e revoga a Lei nº Lei nº 11.032, de 6 de janeiro de 2011.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao projeto, às fls. 7 a 9, não apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria

É o relatório, sucinto.

A Constituição de 1988 adotou como forma de Estado o federalismo, que na conceituação de Dalmo de Abreu Dallari é uma “aliança ou união de Estados”, baseada em uma Constituição e onde os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, todos autônomos e independentes entre si, nos termos tratados pela vigente Constituição Federal.

A repartição de competência na constituição de 1988 aborda as competências Legislativa (para legislar), e material (de cunho administrativo).

No âmbito da competência material (administrativa), é possível perceber dois tipos de competência existente: a exclusiva (art. 21), e a comum (art. 23), sendo que na competência exclusiva fica a cargo da união matérias de relevante valor ao estado-nação; como manter relações com estados estrangeiros.



PARECER N° 341 /19 – CCJ

declarar guerra, emitir moeda, dentre outros dispostos no artigo 21, vale ressaltar que a competência exclusiva da União é indelegável, sendo vedada sua disponibilização para qualquer outro membro da federação.

No que tange à competência Legislativa, esta nada mais é, por óbvio, que a competência para legislar sobre determinadas matérias, as quais estão divididas em competência privativa (art. 22), concorrente (art. 24), suplementar (art. 24 § 2º) e reservada (art. 25).

Ao contrário da exclusiva, a competência privativa da União não é rígida, tanto que pode ser delegada, desde que atendidos os requisitos descritos no parágrafo único do artigo 22, pelo qual permite a união dispor de matérias privativas da sua competência para os Estados e o Distrito federal, através de Lei Complementar.

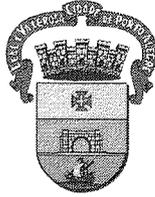
Na concorrente (art. 24) é compartilhada a competência entre União, os Estados-membros e o Distrito Federal, nesta a união se limita a estabelecer apenas normas gerais (art. 24 § 1º), e os demais entes federados normas especiais. Caso a união não crie lei federal acerca das normas gerais, poderá o Estado criar tais normas exercendo a competência legislativa plena (art. 24 § 3º), mas caso ocorra a superveniência de lei federal sobre as normas gerais, suspenderá a eficácia de lei estadual no que lhe for contrário (art. 24 § 4º), seguindo assim o princípio da hierarquia das normas.

Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada competência supletiva. (Manoel Gonçalves. 2015. P. 83), está definição dada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, trata da competência supletiva, do qual faz referência a inercia da união, que não impossibilita que os outros entes federativos legislem sobre matérias de caráter geral.

Portanto, a Constituição adotou o princípio da predominância do interesse, em que outorgou à União as matérias de predominante interesse nacional; aos Estados, as matérias de predominante interesse regional; e aos Municípios, os assuntos de interesse local. Ao Distrito Federal foram outorgadas as competências legislativas estaduais e municipais.

Amparado no princípio supracitado, a Constituição repartiu as competências entre os entes federados de forma que enumerou a competência da União e dos Municípios e não enumerou expressamente o rol de competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhe forem vedadas

[Handwritten signature]



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

na Constituição – a denominada competência remanescente.

Feito esse introito conceitual e, ao passarmos à matéria objeto do PLL, temos que a Constituição Federal, em matéria de proteção do meio ambiente (art. 24, VI), estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). Os Municípios, “*a prima facie*”, sob a ótica do art. 24 da CF/88, não estariam legitimados a legislar concorrentemente sobre esse tema. Sua competência legislativa está adstrita ao previsto no art. 30 da CF/88, limitando-se, basicamente, aos assuntos de interesse especificamente local e à suplementação da legislação federal e estadual, no que couber.

Embora o STF1 tenha decidido que o município detém competência para legislar sobre meio ambiente, nos termos do art. 24, VI, c/c o art. 30, incs. I e II da Carta Republicana de 1988, convém salientar que esta somente se concretiza desde que dentro dos limites e peculiaridades atreladas ao interesse local, bem como que esteja em harmonia com o que foi estabelecido pelos demais entes federados.

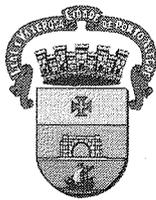
Conforme tal posicionamento do Pretório Excelso, não há dúvidas a existência de competência legislativa dos municípios no que diz respeito à seara ambiental, razão pela qual não se dá guarida a eventual alegação de inconstitucionalidade formal.

Todavia, há a necessidade de se observar a constitucionalidade material da proposição legislativa apresentada. No caso, ao buscar legislar sobre direito ambiental, o PLL, de circunscrição municipal, deve harmonizar-se com os demais entes federados e adequar-se aos limites da possibilidade de legislar com base no interesse local.

Disso resulta que, *in casu*, a proibição da venda ou da distribuição de sacolas plásticas aos consumidores via legislação municipal, deve amparar-se em peculiaridade específica, isto é, em interesse eminentemente local e particular à municipalidade.

Para a total proibição da distribuição ou venda de sacolas plásticas aos consumidores, é imprescindível que seja clara e objetivamente justificada por algum fator específico da localidade. Amparar a proibição em motivação genérica,

¹ RE nº 586.224/SP.



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

abstrata ou de forma pouco acurada, implica, inegavelmente, na violação da repartição constitucional de competências, pois regras de interesse geral importam à União, bem como afronta à segurança jurídica e à livre concorrência.

O reconhecimento da constitucionalidade do PLL se encontra condicionado à devida demonstração da peculiaridade local ensejadora da proibição, dado que as legislações federal e estadual autorizam, ou melhor, não vedam, a circulação de sacolas plásticas em questão.

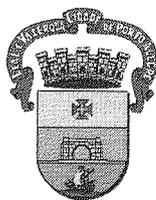
Isto porque em nosso Estado, a Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000, que veio a instituir o Código Estadual do Meio Ambiente tratou exaustivamente da matéria, sendo que em nenhum dispositivo, de tal diploma legal, há a vedação da distribuição ou venda de sacolas plásticas. Dessa forma, como há legislação estadual que versa sobre meio ambiente, e havendo clara divergência, não vejo como harmonizar-se o que se pretende no PLL.

Ora, se o Estado do Rio Grande do Sul já editou norma que versa sobre a proteção ambiental, e em seu texto não há dispositivo que trate da proibição de distribuição de sacolas plásticas, ou fazendo qualquer menção a tais produtos, não cabe ao município de Porto Alegre a ingerência para criar norma diversa, como faz o PLL.

Portanto, seguindo os ditames constitucionais de competência, se não há lei federal ou estadual específica que proíba a distribuição de sacolas plásticas, a legislação local, com supedâneo da competência suplementar estabelecida no art. 30, II, da CF/88, não poderia determinar a não utilização de sacolas supracitadas, porquanto estaria usurpando as competências do art. 24 da CF/88 e, sobretudo, o princípio federativo, que distribui matérias específicas à atuação de cada ente federado.

Ao fazer o exame da proposição em tela, não se constata predominância do interesse local em detrimento dos interesses regional e nacional. Isto porque para que se justifique o projeto de lei sob a ótica do interesse local, é preciso que haja alguma peculiaridade específica do Município em relação aos demais; do contrário, o interesse será regional ou nacional, fundamentando a competência, respectivamente, ao Estado e à União para legislar sobre tal matéria.

Dessa forma, como não se demonstra o interesse local em razão de uma peculiaridade específica, resta claro que a proposição ultrapassa os limites da competência legislativa municipal. A exemplo disso, pode-se citar a firme



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

jurisprudência de que não compete ao Município reger a utilização, ou não, de agrotóxico em âmbito local, tendo em vista que tal matéria compete à União e ao Estado, nos termos do art. 24 da CF/88, exatamente porque ultrapassaria o interesse predominantemente local.

Ora, se não cabe ao Município, em nome da saúde das pessoas e do próprio meio ambiente, legiferar sobre a proibição do uso de agrotóxicos, por usurpação do interesse local, parece lógico que também não lhe compete legislar sobre a proibição de distribuição ou venda de sacolas plásticas aos consumidores, mediante ordem para a substituição por outros de material biodegradável ou comestível.

Nesse aspecto, a questão que colocamos à baila cinge-se à possibilidade do ente municipal, a pretexto do interesse local, legislar sobre o meio ambiente, de forma suplementar. Sabidamente, a evolução da doutrina e da jurisprudência vem apontando critérios para definir essa cláusula aberta consubstanciada no interesse local, no sentido de que tal interesse, diz respeito às matérias que adquiram configurações peculiares fundamentais em tal Município, por aplicação do supracitado princípio da predominância do interesse.

Em que pese seja, inegavelmente, interesse municipal zelar pela preservação do meio ambiente, não há, no regramento constitucional a caracterização de uma preponderância em seu favor em relação aos demais entes federativos no que concerne à proibição de distribuição de sacolas plásticas aos consumidores, quando tanto a União, quanto o Estado do Rio Grande do Sul, nos seus respectivos arcabouços legislativos, não vedam a prática que o PLL pretende coibir.

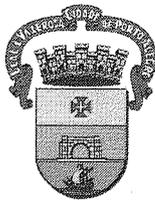
No mais, colaciono a ementa do RE nº 586.224/SP, julgado sob a sistemática da repercussão geral, no qual o STF assentou que o município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União e o Estado, desde que no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. Confira-se a ementa do julgado:

“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.



PARECER N° 341 /19 – CCJ

RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, N° 14, 192, § 1° 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). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual o interesse local 'se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.' (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7.



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.” (Grifei)

Colaciono, contudo, julgados do Supremo Tribunal Federal nos quais ficaram consignadas a limitação da competência do Estado-membro, que se estende, obviamente, aos municípios, para legislar além do que prescrito em normas gerais editadas pela União no exercício da competência concorrente ou suplementar. Confira-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. (...) Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.” (ADI 2656, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 1º.08.2003)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 596.489-AgR, rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 20.11.2009)

Nesse ponto, me filio a tese que o PLL está invadindo a esfera de competência legislativa atribuída à União, Estados e Distrito Federal, uma vez que o interesse ora em discussão é de interesse nacional e regional e não predominantemente municipal. Bem por isso, em casos idênticos ao presente, cito decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de leis municipais que determinaram a substituição das sacolas plásticas usadas em estabelecimentos comerciais por embalagens ecológicas, por implicarem usurpação da competência legislativa da União e do Estado. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 2.684, de 11 de março de 2010, que “dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais utilizarem para o acondicionamento de produtos, embalagens plásticas, biodegradáveis ou reutilizáveis. Vício de iniciativa. Lei que tem por escopo a proteção ambiental. Alegação de usurpação de competência do legislador federal e estadual. Preliminar - Ilegitimidade ativa “ad causam” e carência da ação. Afastadas - Pertinência temática e interesse jurídico



PARECER Nº 341 /19 – CCJ

reconhecidos no caso sob análise. Mérito - Matéria ambiental - Competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal - Inexistência de interesse local do Município - Diploma que além de não observar dispositivos da Constituição Federal, desrespeita o princípio da repartição constitucional de competências, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada." (ADI nº 0277485-49.2010.8.26.0000, Relator Des. Ribeiro dos Santos, julgado em 14.12.11)

Calha dizer que, no STF, pende decisão sobre o Recurso Extraordinário nº 732.686, com repercussão geral, que tem como objeto a decisão acima colacionada. A partir desse julgamento, será definido se leis municipais podem proibir o uso de sacolas plásticas.

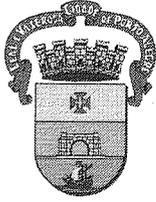
Neste Parecer, em que pese não se saiba a decisão que será tomada pelo Supremo Tribunal Federal, a conclusão que se extrai, contudo, é a de que apesar da possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, o PLL deve, para tanto, harmonizar-se com as leis federal e estadual atinentes ao assunto, especialmente, no caso em tela, o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 11.520/00), o que, salvo melhor juízo, não se vislumbra, dado que o nosso arcabouço legal, especialmente o estadual, autoriza, ou melhor, não coíbe, a circulação das sacolas plásticas, maculando de inconstitucionalidade a presente proposição nesse aspecto.

Por outro lado, a proposição representa, claramente, afronta aos princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170, CF/88).

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência asseguram, em seu núcleo, a prerrogativa de que todos podem exercer atividades empresariais como meio de sobrevivência, desde que atendam às condições estabelecidas em lei.

Trata-se, portanto, de uma garantia ligada à liberdade, direito fundamental de primeira dimensão que obriga o Estado a adotar uma posição de inércia em relação aos cidadãos, que se autodeterminam conforme a própria vontade.

Todavia, como todo e qualquer princípio constitucional, não há absolutismos, já que, por um lado, o livre exercício do trabalho não admite interferências estatais graves, por outro, a ordem econômica tem por fim assegurar



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0118/19
PLL N° 061/19
Fl. 10

PARECER N° 341 /19 – CCJ

a todos existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, observados os princípios de defesa do consumidor e defesa do meio ambiente (art. 170, inc. V e VI, CF/88).

No caso, necessita-se fazer um exercício de ponderação de valores e princípios constitucionais para decidir se certa norma merece ou não prosperar no ordenamento jurídico, valendo-se, para tanto, do princípio da proporcionalidade, para se fazer um verdadeiro juízo de valor sobre a norma à luz dos princípios ou direitos fundamentais conflitantes, optando, ao final, por uma das soluções que considera prevalente e buscando, sempre que possível, causar o menor grau de dano possível aos princípios ou direitos minimizados.

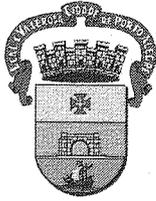
Nessa esteira, é de bom alvitre a reflexão de que a proibição de distribuição de sacolas plásticas, alegadamente nocivas ao meio ambiente, pode se trazer uma onerosidade excessiva e desproporcional ao empreendedor, mas sempre relacionando com a relevância do direito a ser tutelado, pois também o direito do consumidor e do meio ambiente são direitos fundamentais. Contudo, essa defesa não habilita que seja aplicado de forma indistinta, em detrimento de outros princípios e interesses públicos. Tais princípios devem ser observados de forma sistemática, por meio de instrumentos que não aniquilem a livre iniciativa, que também é fundamento basilar da Nação.

Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer Técnico pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 3 de setembro de 2019.

Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 19/11/2019



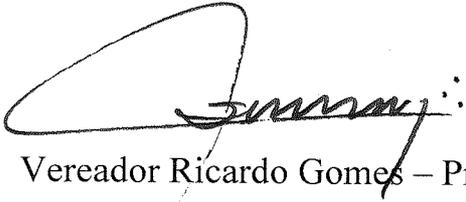
Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0118/19

PLL N° 061/19

Fl. 11

PARECER N° 341 /19 – CCJ



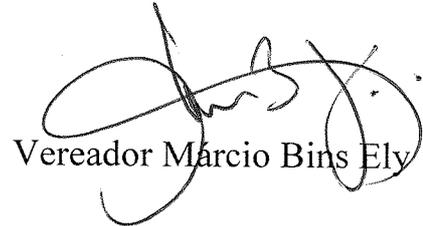
Vereador Ricardo Gomes – Presidente

NÃO VOTOU

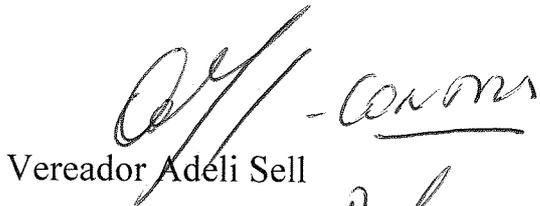
Vereador Cláudio Janta

NÃO VOTOU

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente



Vereador Márcio Bins Ely



Vereador Adeli Sell

*Debo ser em
auxo*



Vereador Reginaldo Pujol

Declaraco de voto
Pelo subdiretor e Banca de
votos contra, reservando-me
o direito de voto em
plenário.

15.11.19

Coiff