



Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2019.

## Orientação Técnica IGAM nº 6507/2019

I. A Câmara Municipal de Guaíba apresenta pedido de análise técnica sobre o Projeto de Lei nº 12/2019, de autoria de vereador, propondo a proibição do uso de canudos plásticos em bares, restaurantes, hotéis e demais locais públicos do Município.

II. Preliminarmente, importa referir que o texto de Projeto de Lei, encaminhado à consulta, cuida de proibir uso e fornecimento de canudos plásticos, não tratando de venda ou comercialização. Se fosse este o caso, a matéria se distanciaria da competência local, o que a colocaria em posição de inconstitucionalidade.

O texto projetado visa proibir a utilização e distribuição de canudos plásticos por hotéis, restaurantes, bares, padarias e congêneres, pois o intuito da proposição é guardar cunho ambiental. Importa dizer que o STF já reconheceu, em sede de repercussão geral, julgamento do Recurso Extraordinário nº 586224, a competência dos municípios para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.

Deste modo, não se vislumbra obstáculo aparente em dispor sobre a substituição de canudos de plástico por outros que não sejam exageradamente prejudiciais ao meio ambiente, como papel, vidro, material comestível.

A título de informação, sobre o tema, registra-se que, em setembro de 2017, o Ministro Luiz Fux, do STF, pronunciou-se pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, com relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.281, de 2011 de Marília/SP, que cuidou da obrigação de substituição de sacos e sacolas plásticas por sacos e sacolas biodegradáveis, trazendo na sua explanação diversos dispositivos e princípios que se entrelaçam com o tema, dos quais salientam-se alguns trechos que podem ser orientadores para o consulente discutir o assunto no aperfeiçoamento do processo legislativo<sup>1</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA. LEI MUNICIPAL. OBRIGAÇÃO DE

<sup>1</sup><http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7190195>



## SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR SACOS E SACOLAS DE MATERIAL ECOLÓGICO. MANIFESTAÇÃO PELA REPERCUSSÃO GERAL.

Manifestação: Trata-se de recurso extraordinário, manejado com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que assentou, in verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 7.281/2011 DE MARÍLIA - OBRIGAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR SACOS E SACOLAS BIODEGRADÁVEIS - INCONSTITUCIONALIDADE PRECEDENTES - VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA COMUM ADMINISTRATIVA - INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 30, I E II, DA CF.

1. Ainda que existam posicionamentos divergentes, verifica-se que a jurisprudência deste C. Órgão Especial já se firmou no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais que dispõem sobre a utilização de embalagens, sacos ou sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais ou industriais.

2. A norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município.

3. Se o Estado de São Paulo já editou normas concernentes à proteção ambiental, nada dispondo sobre a obrigação ou a proibição do uso de sacolas plásticas, nem diferenciando umas das outras, descabe aos Municípios imiscuírem-se na edição de linha diversa, como o fez o Município de Marília.

4. Ação julgada procedente para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.281/2011 de Marília. (Doc. 5, fls. 1-15)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (Doc. 5, fls. 34-43).

Nas razões do apelo extremo (Doc. 5, fls. 45-69), o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 2º; 23, II, VI e VII; 30, I e II; 61, § 2º; 170, V e VI, e 225, § 1º, V, da Constituição Federal. Alega que a lei municipal é perfeitamente compatível com a sistemática constitucional, uma vez que o Município tem competência administrativa e legislativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos indivíduos. Argumenta que a lei declarada inconstitucional pelo TJ/SP visa à defesa do meio ambiente e do consumidor, não invadindo a esfera de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por fim, assevera que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito constitucional fundamental e sua proteção cabe a todos os entes da federação.

No exame de admissibilidade, a Presidência do Tribunal de origem proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso e determinou seu encaminhamento a esta Suprema Corte.

Posto o relato, a questão constitucional que envolve a temática, ora examinada, relaciona-se com a possibilidade de o ente municipal legislar sobre meio ambiente, ofensa aos princípios da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, bem como do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>2</sup> no que respeita ao controle da produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

<sup>2</sup> Art. 225 da Constituição Federal.



De plano, coloca o jurista, que não haveria vício de iniciativa por ter sido a proposição, naquele caso, apresentada por Vereador, em virtude da Repercussão Geral no ARE 878.911 (RJ). Todavia, para demonstrar a multidisciplinariedade que o tema envolve, posiciona-se em relevo ponderações realizadas pelo Ministro no intuito de solicitar a repercussão geral:

(...) Portanto, inexistindo qualquer peculiaridade no Município de Marília envolvendo o tema, tem-se que ele transcende o interesse local.

Nem incide o inciso II, porque o Estado já legislou sobre a matéria.

Ora, se o Estado de São Paulo já editou normas concernentes à proteção ambiental, nada dispondo sobre a obrigação ou a proibição do uso de sacolas plásticas, nem diferenciando umas das outras, descabe aos Municípios imiscuírem-se na edição de linha diversa, como o fez o Município de Marília." (Doc. 5, fls. 6-11)

Ademais, este Supremo Tribunal Federal, em recentes decisões monocráticas sobre a utilização de sacolas plásticas, reconheceu que as leis municipais tratam, essencialmente, de política de proteção ao meio ambiente. Cito o RE 729.726, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 8/6/2017; o RE 729.729, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 13/2/2016; o RE 901.944, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 19/9/2016; o RE 729.731, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 30/11/2015; e o RE 730.721, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2/10/2015.

Não é outro, senão, o entendimento do Plenário desta Suprema Corte ao reconhecer que (...) 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 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 8/5/2015

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

Louvável mostra-se a preocupação de inúmeros municípios quanto às políticas ambientais para reduzir a quantidade de sacos plásticos leves produzidos e consumidos, bem como a preferência por soluções, em tese, ambientalmente mais sustentáveis. O descarte das sacolas plásticas é um dos principais responsáveis pelo entupimento da drenagem urbana e pela poluição hídrica, sendo encontradas até no trato digestivo de alguns animais. (....)

Não obstante, a questão deve ser tratada com a complexidade devida.

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

Nessa esteira, convém ponderar que a proibição de fornecer sacolas plásticas nocivas ao meio ambiente, sobretudo quando cumulada com a obrigatoriedade de



substituição por outro tipo de material, pode se tornar excessivamente onerosa e desproporcional ao empresário. Nesse passo, o pluralismo de forças políticas e sociais na sociedade contemporânea impõe que se promova uma ponderação de princípios, de modo a conciliar valores e interesses diversos e heterogêneos.

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

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

O discurso da proporcionalidade ocupa um espaço cada vez maior para justificar as decisões de juízes e tribunais, e a esta Corte não se faculta ver de forma diferente. Assim, o princípio da proporcionalidade, tem sido constantemente invocado(...) In casu, a proporcionalidade se verifica a partir das seguintes perguntas: a lei municipal alcança a finalidade de proteção ao meio ambiente? Há algum meio tão eficiente de proteção ao meio ambiente que não represente um custo financeiro e empresarial tão elevado quanto a substituição das sacolas plásticas convencionais por sacolas oxi-biodegradáveis? O custo à sociedade e aos cofres públicos é maior que os benefícios decorrentes da eventual proteção ao meio ambiente?

Inúmeros estudos ainda são controversos em relação à eficiência do processo de degradação do plástico oxi-biodegradável. No Brasil, o próprio Ministério do Meio Ambiente entende que os plásticos oxi-biodegradáveis não são a solução para o problema: o plástico aditivado apenas se fragmenta e que esta fragmentação pode provocar impacto ambiental maior do que um saco de plástico inteiro, que é facilmente visualizável e passível de recolhimento e correta destinação.

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

Destarte, a vexata quaestio transcende os limites subjetivos da causa por apresentar questões relevantes dos pontos de vista social e econômico, porquanto versa sobre o direito à consecução da política ambiental. É que, de acordo com o recorrente, a questão em comento subtrai relevante expediente de concretização de resultados, inviabilizando a utilização de um instrumento eficaz de conscientização e proteção ambiental e, por outro lado, a obrigatoriedade no cumprimento da norma pode violar o princípio da defesa do consumidor, caso se entenda que o Município, no contexto, substitui-se ao empresário ao delinear a forma de prestação de serviço a ser oferecido pela empresa. Quanto à repercussão jurídica, a questão reclama um posicionamento definitivo desta Suprema Corte para pacificação das relações e, conseqüentemente, para trazer segurança jurídica aos jurisdicionados, havendo diversos casos em que se discute matéria análoga (ARE 927.878; RE 661.292). (...) (Grifou-se).



Destarte, verifica-se que os julgamentos tratam de matéria ambiental, ao deslinde da utilização de sacolas plásticas. Em que pese não discorra sobre canudos plásticos, verifica-se que a temática é correlata, podendo ser aplicado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, bem como da possibilidade de Edil dispor sobre o tema, eis que em decorrência da manutenção e preservação ambiental.

Desta forma, o conteúdo do Projeto de Lei encaminhado à consulta é viável, quase na totalidade. A restrição reside ao art. 3º, pois não é consenso, no Tribunal de Justiça do RS, considerando seus julgados sobre o tema, que estaria disponível à lei, de iniciativa de vereador, a alternativa de fixar multas, pois isso, dependendo de como é tratado no texto normativo, poderia configurar uma intromissão em assunto que seria próprio do Poder Executivo (poder de fiscalizar).

Sugere-se, com o fim de reduzir substancialmente a interpretação de que haveria uma inconstitucionalidade formal na matéria, que a redação do art. 3º do Projeto de Lei nº 12 seja alterada para que seu texto seja construído sob a forma de remissão, tendo como paradigma de multa, o art. 130 do Código de Posturas Municipais, dentro do capítulo I – Da Poluição ao Meio Ambiente, Título VII.

Desta a forma, a redação do art. 3º, se aceita a presente sugestão, constaria com o texto que segue:

“Art. 3º A infração ao disposto nesta Lei acarretará a multa prevista no art. 130 da Lei nº 1.027, 26 de dezembro de 1990”.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 12, desde que atendida a correção indicada no item anterior desta Orientação Técnica, quanto ao art. 3º, relativamente à remissão à multa prevista no art. 130 do Código de Posturas.

O IGAM permanece à disposição.



**André Leandro Barbi de Souza**  
Advogado e Diretor do IGAM  
OAB/RS nº 27.755



**Rita de Cássia Oliveira**  
Consultora do IGAM  
OAB/RS nº 42.721

