



Porto Alegre, 8 de junho de 2018.

## Orientação Técnica IGAM nº 14.791/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do agente público Fernando, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 95, de 2018, de origem do mesmo Poder que conta com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a utilização de sacolas plásticas biodegradáveis nos estabelecimentos comerciais no Município de Guaíba e dá outras providências.”.

II. O tema constante do Projeto de Lei é motivo de diversas controvérsias e decisões distintas, chegando ao assunto, inclusive, no Supremo Tribunal Federal, STF.

O STF já reconheceu em sede de repercussão geral (RE 586224), a competência dos municípios para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse **predominantemente local**, ao tratar de assunto relacionado à queimada da cana de açúcar, entendendo que as normas federais e a Constituição estadual já exauram a matéria, não havendo competência residual do município.

No entanto, especificamente acerca das sacolas plásticas biodegradáveis, ressurgem divergências, como se destaca do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 729.726, São Paulo, cujo relator Ministro Dias Toffoli suscita matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para Documento



assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 13911303. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 25 Ementa e Acórdão RE 729726 A GR / SP que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE n° 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). **4. 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 que deu origem ao diploma combatido.** 5. Agravo regimental não provido. (Grifou-se).

Em setembro de 2017, o Ministro Luiz Fux se pronuncia pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada com relação à ação direta de inconstitucionalidade da lei municipal n° 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 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 N° 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.

I. Ainda que existam posicionamentos divergentes, verifica-se que a jurisprudência deste C. Órgão Especial já se firmou no sentido da

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



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 n° 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 respeita à possibilidade do ente municipal legislar sobre meio ambiente, ofensa aos princípios da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, bem como do direitos de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>2</sup> 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.

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:

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



(...) 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 oxibiodegradáveis? 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 oxibiodegradável. No Brasil, o próprio Ministério do Meio Ambiente entende que os plásticos oxibiodegradáveis não são a solução para o problema: o plástico aditivado apenas se fragmenta e que 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).

**III.** Destacadas as questões constitucionais postas sobre a melindrosa temática, acerca do caso concreto é preciso referir que se trata de assunto controverso, a depender de uma posição em Repercussão Geral do STF.

Pela complexidade que o tema envolve, cabe ao consulente verificar a qual corrente de defesa seguirá na edição ou não da norma.

Este Instituto posiciona-se pelo atendimento ao desenvolvimento de forma sustentável, consoante se manifesta em seus Informativos relacionados à questão ambiental<sup>3</sup>. Todavia, a ponderação de princípios é primordial na questão em análise, sendo que existem, segundo estudos em andamento, outros mecanismos de se atingir ao fim proposto sem que se afrontem outros princípios de desenvolvimento econômico.

Desta forma, em se comprovando a ausência de razoabilidade na oneração do setor empresarial, em que pese a preponderância do meio ambiente, aqui o que se verifica acerca da proposição é quanto estar ou não dentro da competência local definir tal temática, entendendo-se que o assunto vai além da competência local.

Contudo, estando o tema em análise no STF, devido às controvérsias postas nesta Orientação Técnica, cumpre que se aguarde a posição da Suprema Corte a definir a questão para ditar a diretriz geral nos tribunais pátrios.

<sup>3</sup> O Município e a competência ambiental Disponível em:  
<http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/nNq cudgcMKV3pOzO1rF7cIKcz3DoFbYVxWb3kh6t.pdf>



No Projeto de Lei encaminhado à consulta, além das questões similares ao que se discute no STF, conforme constam do item II desta Orientação Técnica, detectou-se que os arts. 5º e 6º do texto projetado trazem obrigações criadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, ocorrendo, nestes pontos vício de iniciativa, pois atribuições reservadas ao Prefeito, conforme o disposto no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a ser adotado por simetria no Município.

Ademais, o assunto guarda interface com posturas e meio ambiente, havendo no art. 46 da Lei Orgânica Municipal a previsão de edição de Códigos para as duas temáticas. Deste modo, são nestes diplomas legais que a matéria deve ser tratada.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 95, de 2018, no que respeita aos arts. 5º e 6º, em razão do vício de iniciativa, bem como é preciso que se observe acerca de existência de Código de Posturas ou de Meio ambiente, a fim de que a temática seja objeto de alteração dos mesmos, se for o caso.

Quanto ao assunto de fundo, ou seja, a substituição de sacolas plásticas por sacolas biodegradáveis por ocasião de lei municipal, a questão se encontra em análise do STF, que concluirá por sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, portanto, tema controverso, cabendo, neste momento, ao consulente eleger a corrente a qual se filiará no sentido de editar ou não a norma.

Este Instituto, defende o desenvolvimento sustentável, visando a proteção ambiental, sem prejuízo ao desenvolvimento econômico. No caso se verifica que o assunto vai além da competência do Município, pela oneração excessiva que pode causar aos empreendedores, neste passo, especialmente em razão de princípios de proporcionalidade, havendo forma mais razoável de se proteger o meio ambiente sem comprometer a economia.

O IGAM permanece à disposição.



**Rita de Cássia Oliveira**  
OAB/RS 42.721  
Consultora do IGAM



**Vanessa L. Pedrozo Demetrio**  
OAB/RS 104.401  
Supervisora Jurídica do IGAM

