

13



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

40

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0224717-78.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), ALVES BEVILACQUA, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO VILENILSON, CAETANO LAGRASTA, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, MÁRCIO BÁRTOLI e LUIZ SABBATO.

São Paulo, 27 de março de 2013.

ANTONIO CARLOS MALHEIROS
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 14.383 de 12 de setembro de 2012, de iniciativa da edilidade de Campinas - Ato normativo de iniciativa de vereador, dispondo sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais daquele município de utilizarem embalagens plásticas biodegradáveis ou sacolas reutilizáveis para o acondicionamento de produtos e mercadorias - Afronta ao princípio do pacto federativo - Invasão de competência exclusiva da União, Estados e Distrito Federal - Existência de Projeto de Lei Estadual no mesmo sentido e vetado totalmente pelo Governo do Estado de São Paulo - Vício de iniciativa patente - Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente.

Voto nº 28.590

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0224717-78.2012.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Autor (s): APAS - ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS

Réu(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPIANS

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.383 de 12 de setembro de 2012, do município de Campinas, ajuizada pela APAS - Associação Paulista de Supermercados, que obrigou aos estabelecimentos comerciais daquele município a utilizarem para o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

acondicionamento de produtos embalagens plásticas biodegradáveis ou reutilizáveis.

Afirma a autora haver ofensa ao art. 5º da Constituição Estadual, que consagra o princípio da separação e independência dos poderes, bem como violação ao disposto nos artigos 5º, 47, II e XI, 152, IV, 25, 111, 144 e 193, XX e XXI da Constituição Estadual.

É o relatório.

Procede a ação.

O tema ora em exame não é novo neste órgão Especial.

A lei, trazida à análise de constitucionalidade, permite concluir que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais daquele município de utilizarem embalagens plásticas biodegradáveis ou sacolas reutilizáveis para o acondicionamento de produtos e mercadorias.

A lei impugnada viola o princípio do pacto federativo.

Percebe-se claramente a invasão da esfera de competência legislativa, exclusivamente atribuída à União, Estados e Distrito Federal,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para tratar desta matéria, segundo a inteligência do inciso VI do artigo 24 da Constituição da República.

"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"

Em julgamento recente realizado por este Órgão Especial em 27.06.2012, na ADIN nº 0004722-63.2012.8.26.0000, relatada pelo eminente Des. Kioitsi Chicuta, deixou-se assentado, no essencial, por total aplicação ao caso vertente, o seguinte:

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.288, de 3 de outubro de 2011, do Município de Itapeva. Norma que dispõe sobre a proibição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas fabricados com plástico convencional prejudicial ao meio ambiente e dá outras providências. Proteção do meio ambiente. 1) Matéria elencada no rol de competências legislativas concorrentes



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entre a União, Estados e Distrito Federal. Predominância do interesse nacional e regional. Competência legislativa complementar do Município em assunto de interesse local, não podendo contrariar legislação estadual sobre o tema (art. 30, II, CF). Existência de Projeto de Lei Estadual no mesmo sentido vetado totalmente por Governo do Estado de São Paulo. Matéria definida a nível estadual que não pode ser objeto de Lei Municipal. Violação aos princípios da repartição das competências legislativas e do pacto federativo. 2) Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade também por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Procedência da ação." .

Transcrevo trecho da fundamentação do voto condutor, por total aplicação ao caso em análise:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"A questão ora em discussão é controvertida, impondo analisar, primeiramente, se o Município tem competência para legislar sobre matéria relativa à proteção do meio ambiente, sob o enfoque da repartição de competências legislativas estabelecida pela Constituição Federal.

No tocante à distribuição de competências, vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio geral da "predominância do interesse", ou seja, cabe à União as matérias de interesse geral e nacional, aos Estados os temas de interesse predominantemente regional e aos Municípios os assuntos de interesse local.

No âmbito municipal, a competência legislativa está prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República, tratando o inciso I da competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e o inciso II preceitua que compete aos Municípios "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles o interesse local não é "interesse exclusivo do Município; não é interesse



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 15ª edição, 2006, p. 109/110, item 3.2).

Assim, a competência municipal suplementa a legislação federal e estadual, no que couber, suprimindo eventuais lacunas, não podendo, contudo, contrariá-las, notadamente nas matérias do artigo 24 da Constituição da República. Referido dispositivo constitucional elenca as matérias de competência legislativa concorrente, incluindo em seu inciso VI, a proteção do meio ambiente e controle da

M



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

poluição, cabendo, assim, à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre esses temas.

Desse modo, o que se observa, no caso, é a invasão da esfera de competência legislativa exclusivamente atribuída à União, Estados e Distrito Federal, valendo salientar que o interesse ora em discussão é de interesse nacional e regional e não predominantemente municipal. Bem por isso, em casos similares, este Colendo Órgão Especial já se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de leis municipais que determinaram a substituição das sacolas plásticas usadas em estabelecimentos comerciais por embalagens oxi-degradáveis ('sacolas 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

W

u



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de competência do legislador federal e estadual. Preliminar - Ilegitimidade ativa "ad causam" e carência da ação. Afastadas - Pertinência temática e interesse jurídico 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." (Adin nº 0277485-49.2010.8.26.0000 - rel. Des. Ribeiro dos Santos - j. 14/12/11).

Por outro lado, a lei ora impugnada também conflita com definição do Governo do Estado de São Paulo sobre o tema. Isso porque, há veto a projeto de lei (PL 534/2007 - Mensagem nº 99) instituindo o uso de embalagens como as definidas na Lei Municipal nº 2.315/09. Ora, se o projeto de lei estadual foi vetado pelo Governo do Estado, foi também vetada sua aplicação aos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municípios do Estado de São Paulo, inclusive o de Itapeva.

O veto total ao projeto de lei nº 534/2007 pautou-se, ainda, em parecer elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente que expôs pontos controvertidos sobre a utilização das embalagens plásticas oxibiodegradáveis, afirmando "Primeiro, o tempo de degradação pode variar, não sendo possível prever o comportamento do material exposto ao ambiente natural ou ao de um local de disposição. Não é possível afiançar que o polímero oxibiodegradável será reincorporado ao meio ambiente no tempo afirmado pelos fabricantes, ou mesmo que será realmente biodegradado. Limite sério, em termos ambientais, é a impossibilidade de esse tipo de material ser compostado. Segundo, os fornecedores dos aditivos que transformam os polímeros em oxibiodegradável apenas informam conterem metais em sua composição. Qual a sua concentração e quais são os metais não está disponível para avaliação. Portanto, aceitar sua ampla utilização, quando há grande vácuo no conhecimento de sua real natureza é deveras temerário e afronta o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

princípio de precaução, insito ao direito ambiental.".

Assim, embora louvável a intenção do legislador objetivando a proteção do meio ambiente, é temerário afirmar, no caso, que tal fim será atingido com a execução da lei de conteúdo semelhante ao do referido projeto vetado.

A respeito, confira-se precedente deste Órgão Especial:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei - Lei Municipal de Mogi das Cruzes que regulamenta o uso de embalagens biodegradáveis em estabelecimentos comerciais no município de Mogi das Cruzes - Governo do Estado de São Paulo que já havia vetado Projeto de Lei Estadual no mesmo sentido - Matéria, portanto, já definida a nível Estadual que não pode ser objeto de Lei Municipal por ofensa ao princípio da distribuição de Competências - Ação julgada procedente com declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.106/08, de Mogi das Cruzes" (Adin nº 0230259-82.2009.8.26.0000 - rel. Des. Marrey Uint - j. 14/03/12)

Conclui-se, portanto, que ao regulamentar matéria já definida a nível estadual, a Lei



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal n° 3.288, de 3 de outubro de 2011 de Itapeva não obedeceu ao princípio federativo e, assim, afrontou o artigo 144 da Constituição Estadual.

Não bastasse isso, se observa que a lei questionada implica interferência na administração municipal, quando dispõe que "fica a critério do Poder Executivo regulamentar através de Decreto a presente Lei, bem como realizar campanhas educativas e de conscientização dos cidadãos e instituições a respeito da substituição de que esta trata" (art. 5°). Ao estabelecer que o Poder Executivo deverá promover campanhas educativas de conscientização dos cidadãos, se subentende a prestação de um serviço público que, conseqüentemente, gerará aumento da despesa pública. É privativa do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre a prestação de serviço público.

Ora, por tratar de matéria cuja competência exclusiva é do Chefe do Executivo, incorreu em nítida violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. Houve, portanto, vício de iniciativa e afronta ao artigo 5°, caput, da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por outro lado, como referido projeto aprovado não indicou fonte de custeio, houve ofensa também ao artigo 25 da Constituição Estadual, uma vez que "nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos", bem como o artigo 176, I, da mesma Constituição que veda o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual.

Diante de todo o exposto, forçoso concluir que a lei ora impugnada é inconstitucional. Isto posto, julga-se procedente a ação e declara-se a inconstitucionalidade da Lei 3.288, de 3 de outubro de 2011, do Município de Itapeva, oficiando-se a Câmara Municipal daquela cidade para os devidos fins".

Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade Lei Municipal nº 14.383 de 12 de setembro de 2012, do município de Campinas.

ANTONIO CARLOS MALHEIROS

Relator