



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 771

PROJETO DE LEI Nº 12.699

PROCESSO Nº 81.687

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei altera a Lei 6.607/2005, que prevê cuidados higiênicos no comércio de alimentos para consumo imediato, para vedar fornecimento de canudos confeccionados em material plástico.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03, e vem instruída com o documento de fls. 04/05.

É o relatório.

PARECER:

O projeto de lei, em que pese a sua finalidade, não se reveste das condições de constitucionalidade, pelas razões que passamos a discorrer.

DA ILEGALIDADE

A proposta não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, e representa ingerência em âmbito da iniciativa privada, inobservado o princípio da iniciativa no comércio.

O presente projeto de lei exige que determinado produto – canudos de plástico e respectivas embalagens – para uso no comércio, sejam feitos de material biodegradável ou reciclável. Noutro giro verbal, busca proibir a utilização de canudos de plástico na comuna jundiaense, com viés de preservação ambiental.

Todavia, o projeto de lei é inconstitucional pelos seguintes aspectos: **(i)** malfere o livre exercício da atividade econômica (artigo 170, parágrafo único, da CRB); **(ii)** trata de tema reservado a União e aos Estados (artigo 24, inciso V, da CRB); **(iii)** não alcança matéria de interesse local (lesão ao artigo 1º c.c. artigo 18 da CRB).



Da lesão ao livre exercício da atividade econômica. Matéria que não abarca o interesse local. Da lesão ao pacto federativo.

O projeto de lei interfere no livre exercício da atividade econômica, fator que inobserva o disposto no art. 170 da Carta Magna, que em seu parágrafo único assim estabelece:

“Art. 170 - (...) Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Para corroborar com este nosso entendimento, nos reportamos à Ação Direta de Inconstitucionalidade 0066432-84.2012.8.26.0000, que alcança tema correlato, que julgou inconstitucional lei do Município de Suzano que dispõe sobre a proibição de comercialização de tinta spray aos menores de idade perante a lei civil e dá outras prioridades.

Extrai-se daquele julgado, tendo por base a análise do Procurador-Geral de Justiça naquele caso, que *“a proibição de venda de determinado produto a menores não se afigura como matéria de predominante interesse local a animar o exercício da competência normativa municipal, à luz do art. 30, I, da Constituição Federal”*.

E, complementa a lição: *“Se é adequado afirmar que o Município, com base no art. 30, I, II e VIII, da Constituição Federal, tem competência normativa para disciplina de atividades comerciais no seu território, não é correto estendê-la para além dos limites como se dá, por exemplo, com a prescrição abstrata e genérica de comando proibitivo do comércio a certa categoria de sujeitos porque se trata de questão de cunho nacional”*.



O Supremo Tribunal Federal decidiu que:

“(...) 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. (...) (RT 892/119)” .

No mesmo sentido se denota da leitura de V.
Aresto do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.420, DE 13.01.1999, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ASSEGURA AO CONSUMIDOR O DIREITO DE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE NATUREZA, PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS PRODUTOS COMBUSTÍVEIS, COMERCIALIZADOS NOS POSTOS REVENDEDORES SITUADOS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO – ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I, IV E XII, 177, §§ 1º E 2º, I E III, 238 E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – MEDIDA CAUTELAR – 1. A plausibilidade jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou consideravelmente abalada, sobretudo diante das informações do Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná. 2. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 24, incisos V e VIII, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor. O § 1º desse artigo esclarece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. E o § 2º que a competência da União para as normas gerais não exclui a suplementar dos Estados. 3. No caso, a um primeiro exame, o Estado do Paraná, na Lei impugnada, parece haver exercido essa competência suplementar, sem invadir a esfera de competência da União, para normas gerais. Aliás, o próprio Código do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.078, de 1990, no art. 55, a estabeleceu. 4. E, como ficou dito, o diploma acoimado de inconstitucional não aparenta haver exorbitado dos limites da competência legislativa estadual (suplementar), nem ter invadido a esfera de competência concorrente da União, seja a que ficou expressa no Código do Consumidor, seja na legislação correlata,



inclusive aquela concernente à proteção do consumidor no específico comércio de combustíveis. 5. É claro que um exame mais aprofundado, por ocasião do julgamento de mérito da Ação, poderá detectar alguns excessos da Lei em questão, em face dos limites constitucionais que se lhe impõem, mas, por ora, não são eles vislumbrados, neste âmbito de cognição sumária, superficial, para efeito de concessão de medida cautelar. 6. Ausente o requisito da plausibilidade jurídica, nem é preciso verificar se o do periculum in mora está preenchido. Ademais, se tivesse de ser examinado, é bem provável que houvesse de militar no sentido da preservação temporária da eficácia das normas em foco. 7. Medida Cautelar indeferida. Plenário: votação unânime. (STF – ADIMC 1980 – TP – Rel. Min. Sydney Sanches – DJU 25.02.2000 – p. 50).

Há, portanto, flagrante lesão ao pacto federativo (artigo 1º e 18, ambos da CF/88) – **cláusula pétrea, a teor do artigo 60, § 4º, da CF/88** –, na medida em que o Município pretende legislar sobre matéria de competência de outros entes políticos.

Ensina a lição do Prof. José Afonso da Silva¹ acerca do art. 170 da Carta da Nação, que estabelece o princípio da livre iniciativa:

“A liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. Consta no art. 170 como um dos esteios da ordem econômica assim como de seu parágrafo único que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos na lei.”

E continua mais adiante o referido jurista:

“A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar quer dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos

1 in “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 9ª edição revista, 2ª tiragem, p. 673.



os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trata de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV)”.²

Assim já decidiu: Acerca da temática produção e consumo, o STF

*Comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis. Gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP). Diretrizes relativas à requalificação dos botijões. (...) **O texto normativo questionado contém diretrizes relativamente ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis – matéria em relação à qual o Estado-membro detém competência legislativa (art. 24, V, da Constituição do Brasil).** (...) A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no art. 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal.*

[[ADI 2.359](#), rel. min. Eros Grau, j. 27-9-2006, P, DJ de 7-12-2006.]

[ADI 2.818](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 9-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013

*Lei 14.861/2005 do Estado do Paraná. Informação quanto à presença de organismos geneticamente modificados em alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano e animal. Lei federal 11.105/2005 e Decretos 4.680/2003 e 5.591/2005. **Competência legislativa concorrente para dispor sobre produção, consumo e proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da CF.** (...) Ocorrência de substituição – e não suplementação – das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: [ADI 3.035](#), rel. min. Gilmar Mendes, DJ de 14-10-2005.*



[[ADI 3.645](#), rel. min. Ellen Gracie, j. 31-5-2006, P, DJ de 1º-9-2006.]

Vide [ADPF 109](#), rel. min. Edson Fachin, j. 30-11-2017, P, [Informativo 886](#)

Vide [ADI 3.356](#) e [ADI 3.357](#), rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 30-11-2017, P, [Informativo 886](#)

Vide [ADI 3.406](#) e [ADI 3.470](#), rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2017, P, [Informativo 886](#)

Vide [ADI 3.937](#), rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 24-8-2017, P, [Informativo 874](#)

Repita-se, o projeto de lei é inconstitucional pelos seguintes aspectos: (i) malfez o livre exercício da atividade econômica (artigo 170, parágrafo único, da CRB); (ii) trata de tema reservado a União e aos Estados (artigo 24, inciso V, da CRB); (iii) não alcança matéria de interesse local (lesão ao artigo 1º c.c. artigo 18 da CRB).

Do exercício de matéria de interesse local e a preservação do meio ambiente.

Sempre que um projeto de lei resolve a preservação do meio ambiente há uma tendência de se estabelecer o paroxismo de ser “contra” ou “a favor” do tema – a preservação do meio ambiente.

Porém não se trata disso, mas de estabelecer que a Constituição ao atribuir a competência ao Município para legislar sobre meio ambiente o fez dentro de uma quadratura constitucional.

Cabe aqui colacionar entendimento do E. TJSP sobre os limites legislativos do Município em tal seara, com citação de decisão vinculante do E. STF:

TJSP

ADIN Nº 2113363-09.2015.8.26.0000

AUTOR: SINDICATO RURAL DE RIBEIRÃO PRETO

RÉUS: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO E CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Municipal nº 13.313/14, que “dispõe sobre a proibição de queimadas de canaviais localizados no Município de Ribeirão Preto”.* ***COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.*** ***Embora o***



Município tenha competência para legislar sobre matéria afeta ao meio ambiente, deve se restringir ao interesse local e à necessidade de complementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso. A Lei Estadual nº 11.241/02 prevê forma gradativa de eliminação do fogo como método de despalha da cana-de-açúcar. Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a necessidade de suplementação da matéria. Afronta ao pacto federativo observada. Repercussão geral já analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Desrespeito aos artigos 144 e 191 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.”

Consta do V. Aresto:

“(…) É pacífico o entendimento de que o Município tem competência para legislar sobre matérias afetas ao meio ambiente. Trata-se até mesmo de imposição constitucional, em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, primeiro direito intergeracional reconhecido e positivado na ordem jurídica brasileira

(…)

Contudo, inobstante a equiparação do Município aos demais entes federativos pelo constituinte de 1988, é cediço que a competência de tais entes para legislar cinge-se a “assuntos de interesse local”, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Assim, “aos Municípios é dado legislar para complementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes” (Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de direito constitucional. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 855).

O deslinde do caso em análise, portanto, passa pela delimitação do alcance deste interesse local, a fim preservar o pacto federativo.

(…)

De fato, a Constituição Estadual garante aos municípios a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, “atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição” (art. 144, grifou-se).



Em matéria ambiental, o “Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico” (art. 191 da Constituição Estadual).

O Supremo Tribunal Federal, analisando questão análoga referente a outro Município do Estado de São Paulo, posicionou-se no sentido de que a matéria transcende o interesse predominantemente municipal, na medida em que aspectos sociais, políticos e econômicos, igualmente relevantes, fazem frente à solução do problema.

Assim, decidiu a Suprema Corte que, na hipótese em tela, deve prevalecer a sistematização dada pelo legislador estadual paulista sobre normas conflitantes municipais, fixando a seguinte tese: “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)” (grifou-se).

Na ocasião, o Pleno se posicionou pela inconstitucionalidade da Lei do Município de Paulínia que proibia a queimada da palha da cana de açúcar, posto que já havia a regulamentação do Estado de São Paulo na espécie, em acórdão assim ementado:

“EMENTA: 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).

“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 '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. 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”

(STF, RE nº 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 05.03.2015).

Os canudos plásticos são fabricados e vendidos em todo território nacional, ou seja, o problema de sua destinação após o uso, alcançando o tema da “logística reversa” (nociva ao meio ambiente) não se circunscreve ao território do Município de Jundiaí – a afastar a ideia de que se trata de interesse local.

Percebam, Nobres Edis, que os canudos plásticos continuarão a ser vendidos nas demais cidades da região e continuarão, v.g., (i) a serem lançados nos corpos d’água a montante/jusante do Rio Jundiaí (bacia do PCJ); (ii) a serem lançados nos aterros sanitários por outros Municípios.



Não se trata, portanto, de interesse local e não há como se utilizar da retórica de preservação do meio ambiente para o fim de justificar a constitucionalidade do tema, à luz do entendimento do E. STF e do E. TJSP.

Conclusão.

Desta forma, em face do exposto, a iniciativa incorpora óbices juridicamente insanáveis. A inconstitucionalidade e a ilegalidade condenam a propositura em razão da matéria.

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, em face de a propositura incorporar vício exclusivo de juridicidade.

QUORUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 18 outubro de 2018.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Júlia Arruda
Estagiária de Direito

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito