

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.731 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**AGTE.(S)** : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST  
**ADV.(A/S)** : JORGE LUIZ BATISTA KAIMOTI PINTO E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA  
**ADV.(A/S)** : RAUL LEME BRISOLLA JUNIOR E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**AGDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE AMERICANA  
**ADV.(A/S)** : ANA FLÁVIA IFANGER AMBIEL DE CASTRO E OUTRO(A/S)

## **EMENTA**

**Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.026/2010 do Município de Americana/SP, que determina a proibição de 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

**RE 729731 ED-AGR / SP**

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 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 nº 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.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 29/9 a 5/10/2017, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 6 de outubro de 2017.

**MINISTRO DIAS TOFFOLI**

Relator

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.731 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**AGTE.(S)** : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST  
**ADV.(A/S)** : JORGE LUIZ BATISTA KAIMOTI PINTO E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA  
**ADV.(A/S)** : RAUL LEME BRISOLLA JUNIOR E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**AGDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE AMERICANA  
**ADV.(A/S)** : ANA FLÁVIA IFANGER AMBIEL DE CASTRO E OUTRO(A/S)

## **RELATÓRIO**

### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

O Sindicato da Indústria de Material Plástico de São Paulo - Sindiplast interpôs tempestivo agravo regimental (fls. 828/852-v) contra a decisão mediante a qual conheci e dei provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Presidente da Câmara Municipal de Americana, com a seguinte fundamentação:

“Vistos.

Trata-se de recursos extraordinários, amparados na alínea ‘a’ do permissivo constitucional, interpostos, respectivamente, pelo Presidente da Câmara Municipal de Americana, pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado e pelo Município de Americana contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou procedente representação de

**RE 729731 ED-AGR / SP**

inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei Municipal nº 5.026/2010. O julgado restou assim ementado:

‘Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 5.026/10 (que ‘Dispõe sobre a proibição do uso de sacolas plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo, e dá outras providências’ - fls. 65) - Reconhecimento da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal (devido à invasão da esfera de competência concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal para dispor sobre normas relativas à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição, e, também, por derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar) e material (em virtude de ofensa ao pacto federativo e ao princípio da repartição constitucional de competências e da separação dos poderes, bem assim porque a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente) - Violação ao disposto nos artigos 1º, 5º, 24, § 2º, nº 4, 25, caput, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente’. (fls. 556/557)

Opostos embargos de declaração (fls. 473/476), foram rejeitados (fls. 514/518).

No recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal de Americana (fls. 485/505), afirma-se que a Lei Municipal nº 5.026/2010 encontra amparo nos artigos 1º, 23, inciso VI, 29 e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Assevera, ainda, que a lei municipal em referência não criou obrigações para a Administração Pública.

No recurso extraordinário do Procurador-Geral de Justiça do Estado (fls. 539/555), por seu turno, alega-se ofensa aos artigos 23, incisos II e VI, 30, incisos I e II, 225, § 1º, e 170, incisos V e VI, todos da Constituição Federal. Afirma a competência do

**RE 729731 ED-AGR / SP**

Município para legislar em matéria de proteção do meio ambiente e combate à poluição. Alega, também, que a lei impugnada não dispõe sobre organização e funcionamento da Administração Pública, estando direcionada à defesa do meio ambiente.

No recurso da Prefeitura Municipal (fls. 558/564), por fim, invoca-se o disposto nos artigos 23, inc. VI, e 30, inc. I, da Constituição Federal, asseverando que resta evidente, no caso, o interesse local do Município para editar lei que disponha sobre proteção do meio ambiente e combate à poluição.

Apresentadas contrarrazões (fls. 568/574, 576/591, 594/609 e 611/626), os recursos extraordinários foram admitidos (fls. 647/648).

O parecer da douta Procuradoria-Geral da República é pelo não conhecimento dos recursos (fls. 655/658).

Decido.

Anote-se, inicialmente, que os recursos extraordinários foram interpostos contra acórdão publicado após 3/5/07, quando já era plenamente exigível a demonstração da repercussão geral da matéria constitucional objeto do recurso, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/9/07. Todavia, apesar de as petições recursais haverem trazido a preliminar sobre o tema, não é de se proceder ao exame de sua existência, uma vez que, nos termos do artigo 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, com a redação introduzida pela Emenda Regimental nº 21/07, primeira parte, o procedimento acerca da existência da repercussão geral somente ocorrerá *'quando não for o caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão'*.

No tocante aos recursos interpostos pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado e pelo Município de Americana, é certo que não merecem ser providos, haja vista que, tal como consignado no parecer da Procuradoria-Geral da República, os recorrentes não impugnaram todos os fundamentos do acórdão recorrido.

**RE 729731 ED-AGR / SP**

Com efeito, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da lei municipal em referência com base, em síntese, em três fundamentos: 1) invasão da esfera de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre proteção do meio ambiente; 2) sendo a lei oriunda de iniciativa parlamentar, teria havido usurpação da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública; e 3) criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente.

Observo que o recurso da Prefeitura Municipal impugna exclusivamente o primeiro destes fundamentos. No que tange ao recurso do Procurador-Geral de Justiça do Estado, não houve o enfrentamento do terceiro destes argumentos. Assim, conforme destacou a Procuradoria-Geral da República no parecer, 'o provimento dos recursos extraordinários da Prefeitura Municipal de Americana e do Ministério Público não alteraria a conclusão final do acórdão recorrido, uma vez que persistiria fundamento autônomo apto para a solução dada à controvérsia' (fl. 657).

Portanto, incide, na espécie, a Súmula 283 do STF, segundo a qual '*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*'.

Entretanto, no tocante ao recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal de Americana, entendo que merece ser provido.

Com efeito, na origem, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo considerou a Lei nº 5.026/10 do Município de Americana incompatível com dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo – os quais reproduziriam normas da Constituição Federal – por entender que o diploma legal mencionado teria invadido competência conferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito ambiental e teria, não obstante ser de iniciativa parlamentar, criado obrigação a órgãos da administração pública, inclusive

**RE 729731 ED-AGR / SP**

acarretando aumento de despesa, o que representaria invasão à competência do Poder Executivo.

No entanto, não é isso que se conclui a partir da leitura do inteiro teor da lei impugnada naquela representação de inconstitucionalidade.

O diploma normativo em referência cuida de estabelecer, no âmbito do Município de Americana, no Estado de São Paulo, a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo (art. 1º). Nesse sentido, elenca os materiais que poderão ser utilizados para acondicionamento das mercadorias (art. 2º). Ademais, determina que, em caso de infração ao disposto na lei, sejam aplicadas sanções pecuniárias e, em caso de dupla reincidência, cassação de alvará de funcionamento (art. 5º). Por fim, autoriza o Poder Executivo a realizar campanhas educativas e a regulamentar a lei, *'inclusive para definir o órgão responsável pela fiscalização e autuação'* (art. 6º).

Sendo assim, conforme ressaltou o recorrente, o diploma normativo impugnado trata, essencialmente, de política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos da localidade que utilizem embalagens. A determinação contida no art. 6º, relativamente à participação do Poder Executivo em tal política, restringe-se à tarefa de, ao seu critério, aplicar sanções em caso de descumprimento das obrigações impostas por aquela lei municipal.

Veja-se que em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de posituação na norma.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal

**RE 729731 ED-AGR / SP**

de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Quanto ao argumento, também apresentado pelo tribunal **a quo**, de que a lei em questão, embora de iniciativa parlamentar, teria criado despesa para o Poder Executivo, incorrendo em vício de iniciativa, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que não ocorreu no caso em análise. Neste sentido, o seguinte julgado do Plenário:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA (...). 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em **numerus clausus**, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)’ (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. **Eros Grau**, Dje 15/8/08).



**RE 729731 ED-AGR / SP**

Ademais, insta reconhecer a competência do Município para legislar a respeito da matéria tratada na Lei nº 5.026/10, do Município de Americana. Embora conste do art. 24, inc. VI, da Constituição Federal, ser de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente, é dado aos municípios suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber (art. 30, inc. II, da CF). Tal previsão constitucional visa ajustar a legislações federais e estaduais às peculiaridades locais.

Outrossim, para o exercício desta competência suplementar pelo município, exige-se o predomínio do interesse local (art. 30, inc. I, da CF), requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012).

Com efeito, 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 nº 125/2009 (fls. 313/316), que deu origem ao diploma combatido.

Ressalte-se, ademais, a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção do meio ambiente ecológico (art. 23, inc. VI e VII, da Constituição Federal).

A respeito da competência do Município de Americana para tratar da matéria veiculada na Lei nº 5.026/10, **trago recente julgado, proferido por este Tribunal em julgamento submetido ao rito da repercussão geral, no qual foi reconhecida também aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.** Referido julgado restou assim ementado na parte que interessa:

**'RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO**

RE 729731 ED-AGR / SP

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).

(...) (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15).'

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil, nego seguimento aos recursos extraordinários do Município de Americana e do Procurador Geral de Justiça, e, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso extraordinário do Presidente da Câmara Municipal e lhe dou provimento para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente a ação direta.

Publique-se." (fls. 659/666)

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 813/824).

Sustenta o agravante, preliminarmente, a falta de interesse processual, em razão da perda superveniente do objeto da ação.

Afirma que, ao longo do presente feito, a lei aqui impugnada, Lei municipal nº 5.026/10, foi tacitamente revogada pela Lei nº 5.569/13, também do Município de Americana, a qual teria tratado de forma

**RE 729731 ED-AGR / SP**

absolutamente contrária o mesmo tema.

Aduz, ainda, que “decorre da atividade cognitiva do juiz, desde o primeiro contato com a demanda instaurada e com os fundamentos de fato e de direito, apurar a análise das condições de validade de seu exercício” e “ainda que não constatada tal irregularidade na propositura da ação, poderá verificar-se sua irregularidade a qualquer tempo, pouco importando o momento de manifestação do juiz, seja ao início ou ao final. Sendo o caso, a decisão será sempre de carência de ação e, portanto, sem resolução do mérito” (fls. 829-v/830).

Alega, também, que não se poderia conhecer do recurso extraordinário, ante a ausência de impugnação de todos os fundamentos do acórdão proferido pela Corte de origem.

No mérito, defende que a norma impugnada foi declarada inconstitucional na origem também com fundamento no art. 25 da Constituição Estadual, e que, portanto a premissa adotada no acórdão recorrido de que os estabelecimentos comerciais que descumpram os termos da Lei nº 5.026/2010 repercutiria no poder fiscalizatório dos órgãos do Poder Executivo, acarretando aumento de despesa, não poderia ser analisada em sede de recurso extraordinário, haja vista o óbice constante da Súmula nº 279/STF.

Afirma que a decisão agravada não poderia ter declarado a constitucionalidade da lei municipal sem antes enfrentar a (in) constitucionalidade do dispositivo da Constituição Estadual que serviu de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da lei pelo Tribunal de origem, sob pena de afronta ao pacto federativo (art. 60, § 4º, da Constituição Federal).

Insiste no argumento de que a lei deveria ter sido iniciada pelo Prefeito Municipal, porque estaria dispendo sobre organização administrativa com aumento de despesa.

Assevera que a competência do Município para legislar sobre meio ambiente seria residual e desde que não fosse incompatível com a legislação estadual e federal acerca da matéria. No caso, afirma que a lei municipal impugnada teria sido elaborada em conflito com a legislação

**RE 729731 ED-AGR / SP**

federal preexistente (Lei nº 12.305/2010) e com a Constituição Estadual. Nesse sentido, aduz, **in verbis**, que,

“De tal modo, certifica-se que já há uma política estabelecida pela União a ser seguida em nível nacional. Se o Poder Judiciário autorizar que cada um dos municípios legisle sobre a questão como bem entender, inclusive contrariando a lei federal, criar-se-á uma hipótese de instabilidade jurídica no ordenamento vigente” (fl. 850).

Por fim, junta parecer reforçando os argumentos acima expostos.

Em atenção ao princípio da celeridade processual e por não verificar prejuízo para a parte agravada, deixo de abrir prazo para contrarrazões.

É o relatório.

06/10/2017

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.731 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

A pretensão não merece acolhida.

Anote-se, inicialmente, que foram impugnados todos os fundamentos do acórdão recorrido, assim como não há matéria fática a ser analisada no presente caso. Destarte, não há falar na incidência dos óbices previstos nas Súmulas nºs 283 e 279 desta Corte.

No tocante à suposta prejudicialidade do feito ante a revogação tácita da norma combatida na presente ação direta, conforme já exposto na decisão em que se rejeitaram os declaratórios opostos anteriormente, embora a jurisprudência desta Corte seja no sentido de que a revogação da norma ensejaria a perda do objeto do recurso extraordinário, no presente caso, **a revogação somente foi informada, por meio dos presentes embargos, após a intimação da decisão embargada, publicada em 1º de fevereiro de 2016, sendo que a lei municipal tida por revogadora foi promulgada em 4 de novembro de 2013.**

É certo que **não se pode declarar o prejuízo de recurso já enfrentado pelo órgão julgador**, ao qual, foi dado provimento, conforme relatado.

Desse modo, considerando que o recurso extraordinário já foi julgado, não é mais possível julgar prejudicada a ação.

Em relação à **suposta ofensa ao art. 60, § 4º, da Constituição Federal, em decorrência da hipotética violação do art. 25 da Constituição Estadual**, anoto que, apesar de o Tribunal de Justiça tê-lo mencionado no acórdão recorrido, **não foi esse dispositivo claramente relacionado com a motivação para a declaração da inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.026/10**, havendo a Corte de origem justificado essa conclusão por entender que a iniciativa da referida lei se inseria no contexto da organização da Administração Pública e,

**RE 729731 ED-AGR / SP**

portanto, competiria exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de sua propositura.

Assentou-se, pois, à fl. 463, “a inconstitucionalidade sob os aspectos formal e material, do produto de tal atividade legiferante (por transgressão ao mandamento contido nos artigos 1º, 5º, 24, § 2º, nº 4, 47, **caput**, incisos II e XIV; e 144, todos da Carta Paulista)”, não se podendo inferir como utilizado o citado art. 25 da CE.

Afastado esse fundamento na decisão monocrática ora agravada - haja vista que a lei não trata de organização administrativa, não havendo aumento ou criação de despesa pública -, não há como remanescer, de forma autônoma, a alegada afronta ao art. 25 da CE.

De resto, consoante expresso na decisão ora recorrida, a Lei Municipal nº 5.026/2010 cuida de estabelecer, no âmbito do Município de Americana, no Estado de São Paulo, a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo (art. 1º). Nesse sentido, elenca os materiais que poderão ser utilizados para acondicionamento das mercadorias (art. 2º). Além disso, determina que, em caso de infração ao disposto na lei, sejam aplicadas sanções pecuniárias e, em caso de dupla reincidência, cassação de alvará de funcionamento (art. 5º). Por fim, autoriza o Poder Executivo a realizar campanhas educativas e a regulamentar a lei, “inclusive para definir o órgão responsável pela fiscalização e autuação” (art. 6º).

Sendo assim, **o diploma normativo impugnado trata, essencialmente, de política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos da localidade que utilizem embalagens.** A determinação contida no art. 6º, relativamente à participação do Poder Executivo em tal política, restringe-se à tarefa de, **a seu critério**, aplicar sanções em caso de descumprimento das obrigações impostas por aquela lei municipal.

Note-se que não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão

**RE 729731 ED-AGR / SP**

administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma.

Portanto, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Registro, outrossim, que a questão relativa à análise da inconstitucionalidade formal foi examinada, na decisão recorrida, à luz do art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e com esteio na pacífica jurisprudência da Corte acerca do tema.

Quanto ao argumento de que a lei em questão, embora de iniciativa parlamentar, teria criado despesa para o Poder Executivo, incorrendo em vício de iniciativa, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que não ocorreu no caso em análise. Nesse sentido, anote-se o **julgado proferido em sede de repercussão geral** por este Tribunal:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5.

**RE 729731 ED-AGR / SP**

Recurso extraordinário provido” (ARE nº 878.911/RJ-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 11/10/16).

Vale ressaltar que, recentemente, em julgamento também submetido ao rito da repercussão geral, **este Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.** Referido julgado foi assim ementado na parte que interessa:

**“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).**

(...)” (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 8/5/15 grifo nosso).

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: RE 901.444/SP, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 22/9/16 e RE 730.721/SP, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 7/10/15.

Em reforço ao entendimento firmado por esta Suprema Corte, cito trecho esclarecedor da decisão monocrática do Ministro **Celso de Mello** quando da análise do RE 834.510/SP, no qual estava em discussão lei que



**RE 729731 ED-AGR / SP**

tratava da destinação dos resíduos derivados de embalagens plásticas:

“(…)

**De outro lado**, no tocante à competência legislativa dos entes federados, **o Supremo Tribunal Federal**, *examinando a matéria ora em julgamento*, **consagrou** diretriz jurisprudencial *que torna inacolhível* a pretensão recursal em análise (**ADI 3.338/DF** Red. p/ o acórdão Min. EROS GRAU – **RE 474.922-segundo-AgR/SC**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*):

(…)

**Cumpre destacar**, *por oportuno*, **ante a inquestionável procedência** de suas observações, **a seguinte passagem** do voto do eminente Ministro AYRES BRITTO **proferido** por ocasião do julgamento plenário da ADI 3.338/DF, **em sentido que confere plena legitimidade constitucional** ao diploma normativo local ora questionado:

*‘(...) além de a Constituição conferir a competência material aos Estados e Municípios para ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas’ (art. 23, VI), ela, Constituição Federal, também na matéria, confere a competência de ordem legislativa, expressamente, art. 24, inciso VI.’ (grifei)*

**Essa mesma compreensão** do tema *é também perfilhada por autorizado magistério doutrinário* (JOSÉ AFONSO DA SILVA, ‘Direito Ambiental Constitucional’, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, ‘Curso de Direito Ambiental Brasileiro’, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, ‘Direito Ambiental Brasileiro’, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), **como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES** (‘Direito Ambiental’, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

*‘O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos*

**RE 729731 ED-AGR / SP**

*Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; **suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.***

***Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto** de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. **É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.** Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.' (grifei)*

*Tenho por inquestionável, por isso mesmo, **que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um** dos entes que integram o Estado Federal brasileiro.*

***Todos sabemos** que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política **traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional,** em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.*

***Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

(...)

RE 729731 ED-AGR / SP

*Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a ideia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ‘Polícia do Meio Ambiente’, ‘in’ Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, ‘A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira’, ‘in’ Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).*

*Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.*

*O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, ‘Direito Internacional Público’, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, ‘Direito Ambiental Constitucional’, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).*

*São todos esses motivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a consagrar, em seu magistério jurisprudencial, o reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e a competência de todos os entes políticos que compõem a estrutura institucional da Federação em nosso País, com particular destaque para os Municípios, em face do que*

**RE 729731 ED-AGR / SP**

prescreve, quanto a eles, a **própria** Constituição da República (art. 30, **incisos** I, II e VII, c/c o art. 23, **incisos** II e VI):

(...)

**Resulta claro**, desse modo, **em face** do que venho de expor, que o acórdão ora impugnado **ajusta-se** à *diretriz jurisprudencial* que esta Suprema Corte **firmou** na análise da matéria em referência, **especialmente** se se considerar **que o Município, também ele, dispõe de competência** para legislar e editar normas de proteção ao meio ambiente e de defesa da saúde dos cidadãos” (DJe de 22/3/16).

Registre-se, por fim, que a Lei nº 12.305/2010 (norma geral que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), apontada pelo recorrente como contrária à lei municipal sobre a matéria, não estabelece nenhuma política a ser desenvolvida pelos municípios especificamente acerca da **gestão de sacolas plásticas**, o que reafirma a competência desses entes para dispor sobre o tema.

Nessa conformidade, sendo o assunto tratado na lei municipal impugnada matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade - especificamente das sacolas plásticas - e levando-se em consideração o direito dos cidadãos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reforça-se a conclusão acerca da constitucionalidade da lei municipal em análise.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.731**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

AGTE.(S) : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO DE SÃO PAULO - SINDIPLAST

ADV.(A/S) : JORGE LUIZ BATISTA KAIMOTI PINTO (117397/SP) E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA

ADV.(A/S) : RAUL LEME BRISOLLA JUNIOR (50978/SP) E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE AMERICANA

ADV.(A/S) : ANA FLÁVIA IFANGER AMBIEL DE CASTRO (202047/SP) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. **2ª Turma**, Sessão Virtual de 29.9 a 5.10.2017.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli.

Disponibilizou processos para esta sessão o Ministro Alexandre de Moraes, não tendo participado do julgamento desses feitos o Ministro Edson Fachin por suceder, na Segunda Turma, o Ministro Teori Zavascki.

Ravena Siqueira  
Secretária