

Trata-se de PL que *"Dispõe sobre o uso de sacolas retornáveis, embalagens biodegradáveis ou oxi-biodegradáveis para o acondicionamento de produtos e mercadorias pelos hipermercados localizados no município de Sorocaba, e dá outras providências"*, de autoria do nobre Vereador João Donizeti Silvestre.

O *Art. 1º* caput do projeto obriga os hipermercados locais a fornecerem aos consumidores para acomodação das compras *"sacolas retornáveis, sacolas biodegradáveis ou oxi-biodegradáveis"*; o *Parágrafo único, incs. I a III*, e alíneas "a)" a "d)", referem os conceitos de *"sacola do tipo retornável"*, *"sacolas do tipo biodegradável"* e *"sacolas oxi-biodegradáveis"*, atendendo-se os requisitos técnicos; o *Art. 2º* refere que os órgãos do Poder Público *"deverão igualmente em suas atividades"* utilizarem das referidas sacolas; o *Art. 3º* refere a aplicação de multa; o *Art. 4º* refere a destinação da multa ao *"Fundo de Defesa do Meio Ambiente"*; o *Art. 5º* refere que à Secretaria do Meio Ambiente cabe a fiscalização das medidas; o *Art. 6º* estabelece que o *"Poder Executivo e a iniciativa privada"* ficam encarregadas de realizar campanhas educativas *"a respeito dos benefícios desta Lei para a preservação do meio ambiente"*; o *Art. 7º* refere *cláusula de vigência* da Lei, a partir de noventa (90) dias de sua publicação; o *Art. 8º* refere *cláusula de revogação* da *"Lei nº 8.470/2008, de 16 de maio de 2008"*; não constando do PL *cláusula financeira*, referente aos recursos necessários à implementação da Lei, imprescindível nos projetos de lei.

A matéria da proposição diz respeito à proteção ambiental no município, direcionada aos hipermercados *"que distribuem aos consumidores embalagens plásticas para o acondicionamento de suas compras"*, ficando os estabelecimentos obrigados a *"utilizar sacolas retornáveis, sacolas biodegradáveis ou oxi-biodegradáveis"* (*Art. 1º*), concedendo-lhes o prazo de noventa (90) dias, para adaptação às exigências da Lei (*Art. 7º*), sob pena de incorrerem nas penalidades constantes do *Art. 3º* (*"multa"*); além do dever imposto aos órgãos do Poder Público, que em suas atividades se utilizam de *"embalagens plásticas"*, a substitui-las por *"sacolas retornáveis, produtos biodegradáveis ou oxi-biodegradáveis"* (*Art. 2º*).

Primeiramente, cumpre observar que o PL carece, em alguns de seus dispositivos, quanto à *redação*, de observância da melhor *técnica legislativa* regulada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela LC nº 107/01, especialmente o *Art. 1º caput* da proposição, cuja *oração imprecisa* dificulta a compreensão da idéia ali

expressa pelo legislador; no início da frase diz: "*Fica estabelecida aos hipermercados ...*" e no seu final diz: "*...ficam obrigados a...*", evidenciando a *falta de clareza no texto*, em contrariedade ao estabelecido no art. 11, inc. II, alínea "a)" da referida LC nº 95/98.

O mesmo ocorre com relação à *redação* do Art. 3º do PL, que diz: "*As embalagens de qualquer dispositivo deste Capítulo serão impostas multas de R\$5,00 (...) por metro quadrado de construção do prédio...*", ausentes no texto os requisitos de *clareza e precisão*, exigíveis na forma da LC nº 95/98 (art. 11).

A inobservância das técnicas de elaboração, redação e alteração das leis estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/98 implicará, irremediavelmente, na *ilegalidade do projeto*, à *míngua de clareza e precisão* nos textos acima apontados.

Ademais, incumbe acrescer ao PL o dispositivo referente à *cláusula financeira*, referente à origem dos recursos necessários à aplicação da Lei.

A matéria sobre proteção ambiental é da competência comum de todos os entes políticos, cabendo ao Município estabelecer normas supletivas no interesse local, desde que não conflitantes com a legislação estadual e federal sobre o mesmo assunto.

De fato, é da *competência comum* (material) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a teor do disposto no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, que diz:

"Art. 23. ...

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

Não se trata aqui de competência legislativa propriamente dita, mas sim de imposição de ônus aos entes políticos, extensível também aos Municípios.

O assunto regulado no PL acerca da obrigatoriedade pelos hipermercados da utilização de *sacolas retornáveis aos consumidores*, no seu Art. 8º *revoga expressamente* a Lei nº 8.470, de 16 de maio de 2008, que "Dispõe sobre o uso de embalagens biodegradáveis para o acondicionamento de produtos e mercadorias pelos hipermercados localizados no município de Sorocaba e dá outras providências", com o fito de determinar a substituição de "*embalagens plásticas*" para acondicionamento de produtos por "*sacolas retornáveis*", sendo o que se depreende das leituras do *caput* do Art. 1º.

Acentua a lição de JOSÉ NILO DE CASTRO sobre o assunto: "Portanto, quando um Município, através de lei – mesmo que se lhe reconheça conteúdo administrativo, em se tratando da competência comum, disciplinar esta matéria, fá-lo-á no exercício da competência comum, peculiarizando-lhe a ordenação pela compatibilidade local, em consideração a esta ou aquela vocação sua. Sobre o assunto cabe-lhe prover, a teor do artigo 23, VI, da CF, isto é, aqui, sobre meio ambiente, florestas, fauna e flora, em seu território" (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, pág. 185, Del Rey, 4ª. edição).

A *competência legislativa* do Município acerca de matéria de que trata o PL, atinente à proteção ambiental, fica reiterada pelo disposto no artigo 30, incisos I e II, da CF, que diz:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Se o Município detém a *competência administrativa comum* aos demais entes federados (art. 23, CF), para implementar a preservação ambiental em seu território, evidentemente que lhe acompanhará a competência legislativa para normatizar a dita proteção, em plena sintonia com a Carta de República, desde que a legislação municipal não contrarie a legislação federal ou estadual sobre o mesmo assunto, podendo, daí, exercer na plenitude o poder de polícia municipal para o mister pretendido, mediante as fiscalizações inerentes à preservação ambiental nos estabelecimentos comerciais de que trata o projeto.

A importância do *meio ambiente* na vida das pessoas é realçada no artigo 225, “*caput*” da Constituição da República, cujo dispositivo impõe ônus ao Poder Público, ao lado da coletividade, ou seja, o dever de defendê-lo e preservá-lo “para as presentes e futuras gerações”.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A matéria sobre proteção ambiental é regulada na Lei Orgânica do Município de Sorocaba, a qual reitera a competência do Município no concernente às regras de defesa e proteção do meio ambiente, e o poder de polícia sobre as atividades públicas ou privadas acerca do tema, a saber:

“Art. 4º Compete ao Município;

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

XI- preservar as florestas, a fauna e a flora;

...

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere o seguinte:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

...

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição;

...

Art. 178. O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

Art. 179. O Município deverá atuar mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades públicas ou privadas, provando que não serão causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente, exigindo sempre estudo prévio de impacto ambiental”.

Portanto, extrai-se da leitura dos dispositivos legais e constitucionais acerca do assunto que é da competência do Município legislar sobre assuntos de proteção e defesa do meio ambiente, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, em face das peculiaridades de cada município e da predominância do interesse local sobre a matéria, exercendo assim o poder de polícia para coibir atividades poluidoras e nocivas ao meio ambiente.

Não se trata aqui de intervenção na atividade econômica ou na livre iniciativa, ou mesmo imposição de exigências e obrigações ao particular no que concerne à sua atividade empresarial, com violação ao princípio da livre concorrência, mesmo porque a CF estabelece no seu art. 170 (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica) que:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

Ademais, o município tem o dever legal de proteger o meio ambiente com vistas à obtenção da boa qualidade de vida do cidadão, protegendo-lhe a saúde; por outro lado, não se olvida que a matéria sobre proteção ao meio ambiente seja de iniciativa legislativa concorrente da Câmara Municipal de Sorocaba.

Examinada a competência municipal para legislar sobre a proteção ambiental, passa-se ao exame de alguns dispositivos do projeto, a saber:

1 – Com referência às atualizações das multas municipais a que alude o *Art. 3º* do PL analisado no início, cumpre observar que as correções (atualizações) das penas pecuniárias no Município atenderão aos índices do “*IPCA-E*”.

2 - Com relação à *destinação* dos valores das multas ao “*Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente*”, conforme disposição do *Art. 4º*, cumpre esclarecer que a Lei nº 7.370/05 (reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Sorocaba), com as alterações da Lei nº 8.641/08, estabelece que o “Fundo de Apoio ao Meio Ambiente – FAMA” constitui “Órgão de Apoio” da Secretaria do Meio Ambiente (*SEMA*), o qual foi instituído pela Lei nº 5.996, de 27 de setembro de 1999 (Dispõe sobre a criação do Fundo de Apoio ao Meio Ambiente e dá outras providências), a qual estabelece no seu art. 3º, a respeito da *constituição* do referido Fundo, entre outras receitas, “VI – o produto das multas por infrações às normas ambientais”.

3 – Com referência ao disposto nos *Arts. 5º e 6º* do PL é de se observar a clara ingerência nos órgãos do Poder Executivo, já que é da competência exclusiva deste Poder dispor sobre as atribuições das Secretarias de Governo, bem como a determinação aos órgãos competentes para fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente, e a realização de campanhas educativas juntamente com a iniciativa privada, resultando disso em vício de iniciativa parlamentar, por violação do princípio da separação dos Poderes.

Do exposto opina-se pela juridicidade da matéria do projeto, com as *ressalvas* apontadas com relação à necessidade de observância das regras da *técnica legislativa* conforme determinação da LC 95/98, em face dos *Arts. 1º caput e 3º* do projeto, bem como as *inconstitucionalidades* formais apontadas nos *Arts. 5º e 6º* do PL (vício de iniciativa).

É o parecer.

Sorocaba, 05 de abril de 2010.

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica