RECURSO AO PROJETO DE LEI

Nº 24/2018

Vereador José Trindade

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) VEREADOR(A) PRESIDENTE(A) DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

JOSÉ GONÇALVES TRINDADE, vereador do Município de Salvador, com base no art. 68, §1º da Resolução nº. 910/91 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador - RICMS), vem interpor

RECURSO AO PLENÁRIO

em face do Parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ) em 30 de abril de 2018, que concluiu pela rejeição ao Projeto de Lei (PLE) nº. 24/2018, de autoria do recorrente, requerendo a remessa dos autos, acompanhado das razões anexas, ao Plenário para exame e julgamento.

Sala das Sessões, em de junho de 2018.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

Travessa da Ajuda, nº. 39, Edf. Sulamérica, sala 409, Centro, Salvador/BA, CEP 40020-030
Tel.: (71) 3320-0289 | trindade@cms.ba.gov.br

EGRÉGIO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES.

RECORRENTE: JOSÉ GONÇALVES TRINDADE

ASSUNTO: PARECER DA CCJ AO PL 24/2018

RAZÕES DO RECORRENTE

1. BREVE RESUMO DA PROPOSIÇÃO E DA TRAMITAÇÃO

Em 02/03/2018, o Recorrente apresentou o Projeto de Lei nº. 24/2018, com a seguinte ementa: *"Dispõe sobre a proibição de restaurantes, bares, lanchonetes, barracas de praia, ambulantes e estabelecimentos similares a usarem e fornecerem canudos, exceto se produzidos exclusivamente de papel biodegradável ou outro material totalmente reciclável ou reutilizável".*

Após relatório do Setor de Análise e Pesquisa, a referida proposição legislativa, seguiu para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), na qual, contudo, obteve parecer contrário, conforme publicação no Diário Oficial do Legislativo de 18/06/2018.

Para opinar pela rejeição ao PLE-24/2018, o iminente relator aduziu, em síntese:

a) Que os Municípios não seriam competentes para legislar sobre consumo, a partir de uma interpretação literal e restritiva do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal;

b) Que a matéria não se enquadraria na hipótese do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que ausente o interesse local.

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES.

RECORRENTE: JOSÉ GONÇALVES TRINDADE

ASSUNTO: PARECER DA CCJ AO PL 24/2018

RAZÕES DO RECORRENTE

1. BREVE RESUMO DA PROPOSIÇÃO E DA TRAMITAÇÃO

Em 02/03/2018, o Recorrente apresentou o Projeto de Lei nº. 24/2018, com a seguinte ementa: "Dispõe sobre a proibição de restaurantes, bares, lanchonetes, barracas de praia, ambulantes e estabelecimentos similares a usarem e fornecerem canudos, exceto se produzidos exclusivamente de papel biodegradável ou outro material totalmente reciclável ou reutilizável".

Após relatório do Setor de Análise e Pesquisa, a referida proposição legislativa, seguiu para a aprovação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), na qual, contudo, deve-se perecer contrário, conforme publicação no Diário Oficial do Legislativo de 15/05/2018.

Para opinar pela rejeição ao PLE-24/2018, o ilustre relator aduziu, em síntese:

a) Que os Municípios não seriam competentes para legislar sobre consumo, a pena de uma interpretação literal e restritiva do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal;

b) Que a matéria não se enquadraria na hipóteses do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que ausente o interesse local.

c) Que a proposição violaria o artigo 170, *caput*, da Constituição, segundo o qual a ordem econômica nacional se funda na livre iniciativa.

Entretanto, conforme a seguir aduzido, tais argumentos não procedem, de forma que a decisão de aprovação do relatório no sentido de rejeitar o PLE-24/2018 não merece prosperar.

2. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Antes de adentrar na análise do mérito, insta destacar o cabimento e a tempestividade do presente recurso. Nesta esteira, a parte final do §1º do art. 68 da Resolução nº. 910/91, Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador (RICMS) dispõe, in verbis:

> ***Art. 68. (...)***
> ***§ 1º*** *(...) concluindo pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma proposição, com parecer fundamentado nos dispositivos legais regimentais ou constitucionais, deve ela ser arquivada, salvo recurso, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação no Diário Oficial, para ser discutido, e, somente quando provido esse recurso, o assunto é encaminhado à Comissão Técnica correspondente.*

Dessa forma, resta claro o cabimento de Recurso ao Plenário em face de parecer desfavorável a proposição legislativa no âmbito da CCJ. Ademais, considerando o prazo de 10 (dez) dias, assim como que a publicação no DOL ocorreu em 18/06/2018, conclui-se que o presente recurso é tempestivo.

3. DO MÉRITO

Conforme já relatado, o relator suscitou suposta incompetência do ente municipal para legislar sobre a matéria em tela, assim como a tese de violação à livre iniciativa, na condição de fundamento da ordem econômica

c) Que a proposição violada o artigo 170, caput, da Constituição, segundo o qual a ordem econômica nacional se funda na livre iniciativa.

Entretanto, conforme a seguir aduzido, tais argumentos não procedem, de forma que a decisão de aprovação do relatório no sentido de rejeitar o PLE-24/2018 não merece prosperar.

2. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Antes de adentrar na análise do mérito, inicia destacar o cabimento e a tempestividade do presente recurso. Nesta esteira, a parte final do §1º do art. 86 da Resolução nº 6106/01 Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador (RICMS) dispõe, in verbis:

> Art. 86 (...)
> § 1º (...) contestada pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma proposição, caberá recurso fundamentado nos dispositivos legais regimentais ou constitucionais, às quais ela ser arguida, sendo recurso no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação no Diário Oficial para ser deliberado [illegible] quando provado esse recurso o assunto é encaminhado à Comissão Técnica correspondente.

Dessa forma, resta claro o cabimento do Recurso ao Plenário em face de parecer desfavorável a proposição legislativa no âmbito da CCJ. Ademais, considerando o prazo de 10 (dez) dias, assim como que a publicação no DOL ocorreu em 18/05/2018, conclui-se que o presente recurso é tempestivo

3. DO MÉRITO

Conforme já relatado, o relator suscitou supostas incompatibilidades entre o projeto para legislar sobre a matéria em tela, assim como a ideia de violação a livre iniciativa, na contrição de fundamento da ordem econômica

nacional para fundamentar a rejeição do PLE-24/2018. Entretanto, conforme adiante será demonstrado, **o enquadramento da questão, assim como a interpretação conferida pelo relator aos dispositivos constitucionais invocados não se coadunam com os métodos adequados de hermenêutica e a sistemática de repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988.**

3.1. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE

Inicialmente, verifica-se que o relator enquadrou, de forma errônea, a matéria veiculada no PLE-24/2018 como sendo atinente ao consumo. **Em que pese, eventualmente, repercuta nas relações de consumo, a questão central da referida proposição legislativa diz respeito à proteção do meio ambiente**, como a própria justificativa apresentada deixa bem claro.

Outrossim, o eminente relator considerou que a matéria do PLE-24/2018 estaria inserida no âmbito da competência legislativa concorrente, prevista no artigo 24 da CF, que englobaria somente a União, os Estados e o Distrito Federal, restando supostamente excluídos os Municípios. Ocorre que a conclusão do relator se baseou em uma interpretação restrita e estanque do referido dispositivo constitucional.

Dessa forma, independentemente do enquadramento conferido à matéria, seja consumo ou meio ambiente, a interpretação sistemática da Constituição Federal conduz à imperiosa conclusão de que os entes municipais podem legislar sobre as matérias elencadas no artigo 24 da Constituição Federal, conforme cediço na doutrina e jurisprudência pátrias.

Isto porque, a teor do que dispõe o artigo 30, incisos I e II, da CF, compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Neste sentido, conforme leciona Mattos Neto, "(...) a competência municipal para legislar sobre meio ambiente é traçada a partir da conjugação do interesse local com o caráter suplementar que

nacional para fundamentar a rejeição do PLE-24/2018. Entretanto, conforme adiante será demonstrado, o enquadramento da questão, assim como a interpretação conferida pelo relator aos dispositivos constitucionais invocados não se coadunam com os métodos adequados de hermenêutica e a sistemática de repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

3.1. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE

Inicialmente, verifica-se que o relator enquadrou, de forma errônea, a matéria veiculada no PLE-24/2018 como sendo afeta ao consumo. Em que pese, evidentemente, repercutir nas relações de consumo, a questão central da referida proposição legislativa diz respeito à proteção do meio ambiente, como a própria justificativa apresentada deixa bem claro.

Outrossim, o entendimento relator considerou que o mandado de PLE-24/2018 estaria inserido no âmbito da competência legislativa concorrente prevista no artigo 24 da CF, que engloba somente a União, os Estados e o Distrito Federal, restando supostamente excluídos os Municípios. Ocorre que a conclusão do relator se fez em uma interpretação restrita e isolada do referido dispositivo constitucional.

Dessa forma, independentemente do enquadramento contendo à matéria, seja consumo ou meio ambiente, a interpretação sistemática da Constituição Federal conduz à inúmeras conclusão de que os entes municipais podem legislar sobre as mesmas elencadas no artigo 24 da Constituição Federal, conforme pedido na doutrina e jurisprudência pátrias.

Isto porque, a leitor do que dispõe o artigo 30, incisos I e II, da CF, compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Nesse sentido, conforme leciona Matos Neto, "(...) a competência municipal para legislar sobre meio ambiente é ampla, pois o constituinte de 1988 conferiu aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Nesse sentido, conforme leciona

lhe empresta o constituinte para suprir ou complementar a lei federal ou estadual"[1].

Ademais, a CF, o artigo 225, *caput* e §1º, incisos V e VII, da CF, dispõem, *in verbis*:

> ***Art. 225.*** *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de 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.***
> ***§ 1º*** *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
> *(...)*
> ***V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;***
> *(...)*
> ***VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies*** *ou submetam os animais a crueldade.*

Note-se que o dispositivo constitucional em tela atribui ao Poder Público, sem discriminar a(s) esfera(s), o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, é imperioso concluir que tal dever incumbe não apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, mas também aos Municípios. A propósito, o artigo 8º, VI da Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece que compete ao Município de Salvador proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Desse dever de proteção imposto aos entes municipais em geral e ao Município de Salvador em especial decorre, implicitamente, a correspectiva competência legislativa, sem a qual resta inviabilizada qualquer atividade administrativa, inclusive de fomento e fiscalização.

---

[1] Mattos Neto, Antonio José de. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental: RDA**, v. 4, n. 14, p. 120-133, abr./jun. 1999.

> [...] empresas o consultorias para suprir ou complementar a lei federal ou estadual".

Ademais, a CF, o artigo 225, caput e §1º, incisos V e VII, da CF, dispõem, in verbis:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de 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
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> (...)
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
> (...)
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Note-se que o dispositivo constitucional em tela atribui ao Poder Público, sem discriminar a(s) esfera(s), o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, é impreciso concluir que tal dever incumbe não apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, mas também aos Municípios. A propósito, o artigo 8º, VI, da Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece que compete ao Município de Salvador "preservar o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas".

Desse dever de proteção imposto aos entes municipais em geral e ao Município de Salvador em especial decorre, implicitamente, a correspectiva competência legislativa, sem a qual resta invisibilizada qualquer atividade administrativa, inclusive de fomento e fiscalização.

---

[1] Mestre Mário Augusto José de Campos Lopes sabia muito sobre meio ambiente. Revista de Direito Ambiental: RDA, v. 1, n. 1A, p. 229-[2]30, out./dez. 1996.

Diante dos argumentos acima enumerados, Paulo de Bessa Antunes, conclui "*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*", tendo em vista o princípio ecológico de *agir localmente, pensar globalmente*[2].

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme exemplificam os julgados cujas ementas seguem:

> EMENTA: (...) Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158- -161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. **O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente.** (...) **(RE 673681, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 05/12/2014, publicado em DJe-246 DIVULG 15/12/2(014 PUBLIC 16/12/2014)**
>
> ***
>
> Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption***

[2] ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 89.

> ***against preemption***). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. **Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa**. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.
> **(RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017)**

Portanto, a partir dos argumentos acima elencados e baseando-se numa interpretação adequada e sistemática do ordenamento constitucional, é imperioso concluir que, ao contrário do que foi sustentado no parecer ora impugnado pela rejeição do PLE-24/2018, a matéria veiculada pelo PLE-24/2018 diz respeito à proteção ao meio ambiente e está inserida no rol de competências legislativas dos Municípios.

3.2. DA CONFORMIDADE DA PROPOSIÇÃO COM OS FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA NACIONAL.

A seguir, o relator aduz que a proposição violaria a ordem econômica nacional, que, a teor do que dispõe o artigo 170, *caput*, da CF, se fundaria na livre iniciativa.

Inicialmente, há de se reconhecer que, de fato, a ordem econômica nacional se funda na livre iniciativa, conforme consta do parecer recorrido. Entretanto, é importante analisar o dispositivo suscitado como um todo, e não apenas a parte que melhor convém ao interesse do intérprete:

> **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**:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> 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;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.[3]

Nesta esteira, a partir de mera leitura do dispositivo invocado, conclui-se facilmente que a valorização da livre iniciativa não é a única característica da ordem econômica nacional, que conforme dicção expressa, se destina a assegurar a todos uma existência digna e se submete a uma série de princípios, entre os quais se destaca a defesa do meio ambiente (inc.VI).

Dessa forma, a valorização da livre iniciativa não pode ser encarada como um interesse absoluto, nem mesmo como um fim em si mesmo, devendo ser interpretada e limitada com vistas à finalidade da ordem econômica nacional (a existência digna) e os princípios que a condicionam.

Portanto, o PLE-24/2018, ao propor a proibição do uso e fornecimento, por estabelecimentos comerciais, de canudos, exceto se produzidos exclusivamente de papel biodegradável ou outro material totalmente reciclável ou reutilizável, não viola, absolutamente, a ordem econômica nacional conforme expressamente delineada pela CF, mas busca contribuir para a

[3] No mesmo sentido: artigo 176, inciso VII da Lei Orgânica do Município de Salvador.

realização da sua única finalidade, a existência humana digna, com base em um dos princípios que a norteiam, a defesa do meio ambiente.

3.3. INFORMAÇÃO – APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÃO SIMILAR

A título informativo e com a finalidade de corroborar as teses acima expostas, merece menção a recente aprovação, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, do PL 1691/2015, de conteúdo bastante similar ao PL-24/2018, inclusive com parecer favorável da CCJ e demais comissões por onde tramitou na Casa de Leis carioca.

Insta salientar que o ordenamento jurídico constitucional e, consequentemente, o sistema de repartição de competências a que os municípios de Salvador e Rio de Janeiro se submetem é rigorosamente o mesmo. Nesta esteira, não se vislumbra razão para que as proposições acima referidas recebam análise diferenciada quanto à constitucionalidade.

4. DA CONCLUSÃO E DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, e considerando o seu cabimento e a tempestividade de sua interposição, requer a apreciação do presente recurso pelo Plenário da Câmara Municipal de Salvador e, no mérito, a **reforma da decisão da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, para que seja considerado aprovado o Projeto de Lei nº 24/2018**, com o seu posterior e regular processamento pelas comissões temáticas pertinentes e deliberação final pelo Plenário, conforme previsto no Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Sala das Sessões, em de junho de 2018.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

Travessa da Ajuda, nº. 39, Edf. Sulamérica, sala 409, Centro, Salvador/BA, CEP 40020-030
Tel.: (71) 3320-0289 | trindade@cms.ba.gov.br