PROJETO DE LEI Nº.226/2021

EMENTA: "Dispõe sobre a Substituição do Uso de Sacos Plásticos de Lixo e de Sacolas Plásticas por Sacos de Lixo Ecológicos e Sacolas Ecológicas e Dá Outras Providências."

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Os estabelecimentos privados e os órgãos e entidades do Poder Público situados no Município de Rio das Ostras deverão substituir o uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica pelo uso de saco de lixo ecológico e de sacola ecológica.

Art. 2°. – É vedada a utilização de saco plástico de lixo e de sacola plástica para acondicionamento, empacotamento, armazenamento ou transporte de resíduos ou produtos comercializados ou fornecidos, ainda que gratuitamente, em estabelecimentos privados e órgãos ou entidades do Poder Público situados ou em funcionamento, ainda que temporário, no território do Município.

Parágrafo Único. A vedação não se aplica ao acondicionamento, empacotamento, armazenamento ou transporte realizados por pessoa física fora dos estabelecimentos privados, órgãos ou entes públicos, em caráter privado e sem intuito de lucro.

Art. 3°. – Para efeitos desta Lei, entende-se por:

I – saco de lixo ecológico: o confeccionado em material biodegradável ou reciclado;

II – sacola ecológica: a confeccionada em material biodegradável ou sacola retornável.

§ 1°. Considera-se material biodegradável aquele que apresenta degradação por processos biológicos, sob ação de microorganismos, em condições naturais adequadas, e que atenda aos seguintes requisitos:

I – finalização em até 180 (cento e oitenta) dias;

II – resíduos finais resultantes que não apresentem resquício de toxicidade e tampouco sejam danosos ao meio ambiente;

III – atendimento à NBR 15448-2:2008, editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

§ 2°. Considera-se sacola retornável aquela confeccionada em material durável, suficientemente resistente para suportar o peso médio dos produtos transportados, lavável, com espessura mínima de 0,3mm (três décimos de milímetro) e destinados à reutilização continuada.

§ 3°. Considera-se material reciclado aquele decorrente de processo de transformação de resíduos sólidos que envolva a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Art. 4°. – Deverá constar do saco de lixo ecológico e da sacola ecológica confeccionados em material biodegradável, de forma clara e visível, ao consumidor, menção ao atendimento à NBR 154482:2008.

Art. 5°. – Compete ao Executivo determinar à Secretaria competente para a fiscalização do cumprimento e aplicação das penalidades previstas nesta Lei.

Art. 6°. – Os infratores estarão sujeitos ao seguinte, além da obrigação de fazer de cessar a transgressão:

I – notificação;

II – multa no valor de R$ 1.000,00 (mil reais) e, em caso de reincidência, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais);

III – interdição parcial ou total da atividade até a correção das irregularidades;

IV – cassação do alvará de funcionamento do estabelecimento.

§ 1°. O não atendimento à notificação para sanar a irregularidade autoriza a Administração a aplicar, simultaneamente, as penalidades dos incisos do *caput* deste artigo, medida cautelar administrativa de apreensão dos sacos de lixo plásticos ou de sacolas plásticas, com base no art. 72 da Lei Federal n° 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.

§ 2°. A notificação será aplicada se o infrator nunca tiver sofrido a aplicação de penalidade por infração à presente Lei, sendo vedada a aplicação de mais de uma notificação ao mesmo infrator, salvo nas seguintes hipóteses:

I – decurso de pelo menos 03 (três) anos entre as datas das notificações;

II – alteração posterior à primeira notificação das normas técnicas definidoras de biodegradabilidade que tenha dificultado a adaptação do infrator ao disposto nesta Lei;

III – cancelamento da primeira notificação de advertência por decisão administrativa ou judicial.

§ 3°. A multa será aplicada se o infrator não sanar a irregularidade em até 30 (trinta) dias após a notificação.

§ 4°. A penalidade de interdição da atividade será aplicada na hipótese da multa se revelar ineficaz para coibir o comportamento ilícito do infrator.

§ 5°. A interdição cessará se o infrator sanar as irregularidades que a motivaram.

§ 6°. A interdição da atividade antecederá a cassação do alvará de funcionamento.

§ 7°. A penalidade de cassação do alvará de funcionamento será aplicada:

I – após 03 (três) meses da interdição, na hipótese de não terem sido efetivadas as providências para regularização;

II – na hipótese de descumprimento do Auto de Interdição;

III – quando constatado que, após a cessação da interdição, o infrator voltou a praticar a infração num período de até 02 (dois) anos.

§ 8°. Após a cassação, o infrator não poderá ter deferido novo alvará de funcionamento de atividades pelo prazo de um ano.

§ 9°. A penalidade de cassação do alvará de funcionamento de atividades não ser aplicada a órgão e entidade do Poder Público que deverá ser compelido a observar a Lei por meio de ação judicial, devendo os órgãos responsáveis pela fiscalização remeter à Procuradoria-Geral do Município requerimento de ajuizamento de demanda judicial com este objetivo, acompanhado de justificativa da ineficácia de penalidades administrativas aplicáveis e de todos os documentos relacionados ao caso.

Art. 7°. – O Poder Executivo Municipal poderá editar normas complementares à execução desta Lei bem como regulamentá-la no que couber.

Art. 8°. – As eventuais despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, surtindo seus efeitos em 180 (cento e oitenta) dias para que haja a adaptação dos estabelecimentos e entes aqui previstos às suas disposições.

Sala das Sessões, 13 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição estabelece a obrigatoriedade de utilização, pelos órgãos e entidades do Poder Público, e pelos estabelecimentos empresariais em território municipal, de embalagens plásticas (sacolas e sacos de lixo) confeccionadas em material biodegradável ou reciclado (arts. 1º e 2º), além de estabelecer os requisitos para que tais embalagens sejam consideradas compatíveis com o padrão definido pela norma (art. 3º), e, ainda, conferir ao Poder Executivo competência para fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar as penalidades nela previstas (arts. 5º e 6º).

O pretendido é apenas e tão somente dar efetiva aplicação à Leis Federais e Lei Estadual já existente sobre os temas, regulamentando-as no âmbito do Município de Rio das Ostras, algo essencial para fins de garantia e proteção ao meio-ambiente.

Primeiramente, deve ficar claro que não há que se falar que o município aqui legislaria sobre matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (24, VI, da CF/88), fora dos casos em que a Constituição da República autoriza o exercício da competência legislativa municipal (art. 30, I e II, da CF/88).

Frise-se que a Corte Maior do país já firmou entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido de que os municípios são competentes para legislar sobre meio ambiente, desde que no limite do interesse local e que o regramento não conflite com a disciplina dada à matéria pelos demais entes federados (Tema 145). Isso porque, de acordo com a sistemática constitucional de repartição de competência legislativa, cabe aos municípios suplementar as legislações estadual e federal (art. 30, II), nos assuntos de interesse local (art. 30, I).

Essa orientação vem sendo reafirmada em diversos julgados posteriores, inclusive na apreciação de temática análoga àquela debatida nos presentes autos, conforme exemplifica o aresto proferido no julgamento de agravo regimental no RE 729.726, assim ementado:

> "Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a 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 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. (RE 729726 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, STF, julgado em 06/10/2017, DJe de 26/10/2017; grifou-se).

Nesse contexto a presente proposição, ao vedar a utilização de sacos e sacolas plásticas pelos estabelecimentos públicos e privados situados naquela localidade, dispõe sobre matéria de interesse local, relacionada à gestão de resíduos sólidos produzidos no município, com vistas à proteção do direito difuso intergeracional à preservação ambiental (art. 225 da CF/88), de modo absolutamente similar à hipótese analisada no precedente acima citado.

Não afasta a legitimidade constitucional dessa lei municipal o fato de o Estado do Rio de Janeiro haver editado normas concernentes à proteção ambiental "*nada dispondo sobre a obrigação ou a proibição do uso de*

sacolas plásticas". Ao contrário, a inexistência de normas federal e/ou estadual que estabeleçam política especificamente relacionada à gestão do uso de sacolas plásticas reafirma a competência do ente municipal para dispor sobre o tema, tendo em vista a competência constitucionalmente atribuída a todos os entes que compõem a estrutura federativa brasileira para a defesa do direito à integridade do meio ambiente (art. 30, I e II c/c art. 23, VI, da CF/88), incumbindo-lhes, dentre outras medidas voltadas à efetivação desse direito, "*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*" (art. 225, § 1º, V, da CF/88).

O respeito à máxima eficácia dos direitos fundamentais impede conclusão no sentido de que as normas federais e/ou estaduais impõem limites máximos à proteção do meio ambiente, impeditivos de que os municípios possam buscar, em âmbito local, soluções mais adequadas, e revestidas de maior rigor protetivo, ao enfrentamento de problemas ambientais que impactam diretamente a coletividade municipal.

Sobre a questão, esclarecedoras são as palavras do Ministro Edson Fachin, proferidas no julgamento monocrático do RE nº 730.721/SP, interposto em face de acórdão do TJSP que considerou inconstitucional lei do Município de Mogi das Cruzes/SP regulamentadora do uso de embalagens biodegradáveis em estabelecimentos comerciais daquela localidade. Importa transcrever o seguinte excerto da decisão prolatada no apelo extremo:

> "Assim, muito embora seja concorrente e comum a competência para a preservação do meio ambiente, seria simplesmente inconstitucional que o efeito da legislação geral, quer a da União, quer a do Estado-membro, pudesse impor níveis de tolerância à poluição compatíveis com a saúde da população local. É fato notório que um dos principais impactos ambientais nas cidades é causado pelos resíduos sólidos. Porque é um problema essencialmente ligado ao meio ambiente local, apenas se a legislação federal ou estadual viesse a dispor, de forma clara e cogente – indicando as razões pelas quais é o ente federal o mais bem preparado para fazê-lo –, que os Municípios sobre ela não podem legislar, seria possível afastar a competência municipal para impor limites restrições ao uso de sacolas

> plásticas. As restrições, evidentemente, não poderiam infringir materialmente normas constitucionais, excetuadas essas hipóteses, porém, inexiste impedimento de ordem formal para que o façam. Frise-se, uma vez mais, a principal consequência advinda do reconhecimento do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro: a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica. Se, no entanto, o exercício da competência decorrer da coordenação (art. 24 da Constituição Federal) ou da cooperação (art. 23), a violação formal exige ofensa à subsidiariedade. Não é disso, todavia, que cuida a hipótese dos autos e, por essa razão, resta evidente que inconstitucionalidade não há."

Nessa mesma linha foram os julgados proferidos nos Recursos Extraordinários nº 729.731/SP7 e nº 901.444/SP, que afirmaram a constitucionalidade de leis municipais proibitivas do fornecimento ou utilização de sacolas plásticas pelos estabelecimentos situados naquelas localidades. No caso em exame, uma vez que a proposição cingiu-se a estabelecer política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos locais que utilizam embalagens plásticas, determinando a utilização de materiais considerados menos danosos ao meio ambiente no acondicionamento de mercadorias e lixo, conclui-se que atuou o município no exercício de competência que lhe foi constitucionalmente reconhecida, qual seja, a de legislar sobre direito ambiental, no limite de seu interesse local (arts. 24, VI c/c 30, I, da CF/88).

Ademais, ao ampliar o patamar de proteção ambiental já estabelecido em leis editadas pela União e pelo Estado-membro sobre a gestão de resíduos sólidos, o legislador municipal não adentrou área reservada à disciplina dos demais entes federativos, já que o art. 30, II, da Lei Maior outorga aos municípios competência legislativa para "*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*".

Pois bem. Em segundo lugar é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação

restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Desse modo, não se inclui nessas hipóteses a proposição, cujo objeto é disciplinar a distribuição de sacolas plásticas no Município, com o propósito de evitar a poluição e contribuir com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da Constituição da República.

A mera circunstância de a norma em comento demandar atuação positiva de órgão do Poder Executivo – que será definido por este próprio Poder, conforme art. 5º da lei –, implicando eventual aumento de despesa, não infirma tal conclusão. Conforme dito, somente as matérias taxativamente enumeradas no art. 61, § 1º, da CF/88, estão sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo da própria natureza da produção legislativa a exigência de atuação estatal, sempre onerosa, para garantir a efetividade da lei.

De seu turno, infere-se que a proposição pretende conferir publicidade e transparência a atos administrativos no âmbito do município de Rio das Ostras, e, com isso, facilitar o exercício da atividade fiscalizadora nata do Poder Legislativo, albergada no art. 79 da Constituição Estadual, encontrando-se tal entendimento em sintonia com a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, o qual se orientou no sentido de que o projeto de lei que obrigue o Poder Executivo a concretizar o princípio.

Não fosse assim, simplesmente não haveria matéria a ser disciplinada em lei de iniciativa dos membros do Poder Legislativo, pois toda norma dotada de coercitividade exige a atuação dos órgãos e entidades estatais para que seja efetivada (exigindo gastos), ou, ao menos, para que a sanção cominada aos casos de descumprimento seja aplicada.

Nesse sentido é o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal sobre o tema;

> "Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado 'rua da saúde'. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, STF, julgado em 28/02/2012, DJe de 29/03/2012; grifou-se).

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo que já existe em outros entes da Federação ao longo do país, inclusive a Lei n° 7.281/2011 do Município de Marília/SP que já possui parecer favorável pelo reconhecimento de sua constitucionalidade pelo próprio Procurador-Geral da República.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "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. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Por outro lado, sequer é possível vislumbrar a geração de despesas ao ente municipal, pois o custo para o cumprimento da norma, ao que tudo indica, seria irrisório, mormente considerando já dispor a Prefeitura de um Portal da Transparência, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 13 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador