



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 3090-PGR-RG

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.431

REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO - ABIPLAST

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

REQUERIDA : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MINISTRO EROS GRAU

Ação direta de inconstitucionalidade. Obrigação de utilização de sacolas plásticas. Alegadas violações aos arts. 22, VIII; 24, VI e § 4º; 225, § 1º, IV e V, da CF. Proporcionalidade e razoabilidade. Legislação sobre meio ambiente e sobre comércio interestadual. Inconstitucionalidades inexistentes. Parecer pela improcedência da ação.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em impugnação à Lei nº 8.745, de 2007, do Estado do Espírito Santo, que obriga os estabelecimentos comerciais daquele Esta-

do a “*utilizarem para o acondicionamento de produtos embalagens plásticas oxi-biodegradáveis- OBPS.*”

2. A requerente sustenta que a lei confere tratamento jurídico distinto daquele previsto pela legislação federal em relação à proteção do meio ambiente, extrapolando os limites de sua competência, em afronta ao art. 24, inciso VI e § 4º, da Constituição. Ademais, violaria também a Lei nº 6.938/81 e o Decreto nº 99.274/90, cujos arts. 7º e 14 preveem a integração dos entes federativos no processo de edição de normas ambientais.

3. Alega que a lei incorre em violação ao art. 22, VIII, CR, ao alterar condições de comércio interestadual, usurpando competência exclusiva da União.

4. Também estariam feridos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a sanção prevista é genérica.

5. Entende ainda violado o art. 225, §1º, incisos IV e V, CR, porque o legislador teria desconsiderado a necessidade de realização de debates prévios entre todos os seguimentos envolvidos na regulamentação.

6. Foi adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. O Governador do Estado, em suas informações, defendeu a competência estadual para legislar sobre a matéria (art. 23, VI, c/c 24, VI, CF), uma vez que as normas seriam suplementares às da União. As sacolas, de resto, teriam aprovação da ANVISA.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa e, no mérito, pela improcedência do pedido. Entende que os Estados têm competência suplementar à legislação federal e competência plena em caso de inexistência desta.

8. Assevera que a lei impugnada não atende a peculiaridades locais, mas versa sobre tema de caráter geral, e, em “*relação ao meio ambiente, não é possível o reconhecimento de fronteiras entre Estados-membros*”. E, à falta de norma geral da União sobre a matéria, a lei impugnada foi editada com fundamento no § 3º do art. 24, da CF.

9. Salaria que o diploma legal não versa sobre comércio interestadual, estabelecendo, por outro lado, normatização compatível com os postulados de proporcionalidade e razoabilidade. Destaca, por fim, que a hipótese dos autos não se enquadra nas previsões dos incisos IV e V do §1º do art. 225 da CF.

(a) Legitimidade da requerente

10. Deve-se compreender, com largueza e generosidade, o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender duplo objetivo: a de democratização no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e a de um papel mais destacado das organizações da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional.

11. Aliás, a ampliação do rol de legitimados no controle concentrado de constitucionalidade veio em resposta à crítica de que esse modelo, ao contrário do *judicial review*, trazia consigo um déficit de legitimidade, ao legalizar quase que exclusivamente órgãos estatais para a propositura de ações tais como a ADIn e a ADPF (art. 103 da CF) e a ADC

(art. 103, § 4, da CF), excluindo a sociedade da discussão de questões centrais, num choque completo com as bases do Estado Democrático de Direito¹.

12. Em relação às entidades de classe, o requisito da representatividade nacional é o único estabelecido pela Constituição (art. 103, IX) e pela Lei 9.868/99 (art. 2º, IX). A jurisprudência agregou um segundo: o da pertinência temática.

13. Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária, tem por inconstitucional esse requisito, não só porque estranho à natureza objetiva do processo de fiscalização abstrata das normas, mas também porque cria uma *injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação, diferenciação esta que não encontra respaldo na Constituição².*

14. Mais restritivo ainda é o entendimento de não ter legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade a entidade constituída por mera fração de determinada categoria funcional (ADI 2353, Ministro Moreira Alves, DJ 3.4.2004; ADI 1875-AgR, Ministro Celso de Mello, DJ 12.12.2008).

15. É que, nessa hipótese, a legitimidade da entidade de classe fica a depender de um interesse específico e exclusivo seu, situação de todo estranha ao processo de controle concentrado. Gilmar Mendes observa a propósito:

“Assinale-se que a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional não deve condicionar o exercício do direito de propositura da

¹ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição Constitucional Democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 321.

² *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3-12-1999*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101

ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Consideração semelhante já seria defeituosa porque, em relação à proteção jurídica dessas organizações e à defesa dos interesses de seus membros, a Constituição assegura o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, *b*), o qual pode ser utilizado pelos sindicatos ou organizações de classe, ou, ainda, associações devidamente constituídas há pelo menos um ano”³.

16. Levado ao limite o requisito restritíssimo da ausência de legitimidade quando ausente interesse direto, específico e exclusivo, chegaríamos à absurda situação de não se ter entidade de classe ou organização social legitimada para, por exemplo, impugnar a constitucionalidade de um determinado imposto. É que, aqui, o interesse é de toda a coletividade.

17. Nos termos do estatuto social da requerente, o seu objetivo social é “*representar perante as autoridades administrativas e judiciais os interesses gerais do setor industrial de transformações de material plástico*” (art. 3º, “F”). Comprovada, neste ponto, a pertinência temática relativamente à discussão, centrada exatamente na constitucionalidade de exigência de utilização de embalagens plásticas oxi-biodegradáveis para acondicionamento de produtos.

18. A AGU sustentou, ainda, que não restou comprovada que a entidade possui associados ou membros em, pelo menos, nove Estados da Federação⁴. A mera consulta ao site - <http://www.abiplast.org.br/> - já demonstra o cumprimento do requisito mencionado. Presente, pois, a legitimidade ativa.

³ *Id, ib.*

⁴ ADI 79 QO/DF Rel. Min. Celso de Mello, julg. 13/04/92.

(b) Mérito

19. A Constituição estabeleceu, no art. 24, que a proteção ao meio ambiente e o controle da poluição são matérias de legislação concorrente aos entes da Federação: (i) a competência da União diz respeito ao estabelecimento de normas gerais (§ 1º); (ii) a competência da União não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º); (iii) a ausência de lei federal permite, aos Estados, o exercício de competência legislativa plena.

20. A jurisprudência dessa Casa assim trata a matéria:⁵

5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por

⁵ ADI 2396, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, julg. 26/09/2001, DJ 14/12/2001, p. 23.

seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta.”

21. No caso, não há legislação federal determinando a utilização, para acondicionamento de produtos e mercadorias em geral, de embalagens plásticas oxi-biodegradáveis-OBPS.

22. A providência, por seu turno, vem ao encontro das exigências constitucionais de proteção ao meio ambiente. Tanto isso é verdade que existem, a propósito, dois projetos de lei tramitando em ambas as Casas do Congresso Nacional.

23. Por outro lado, há razoável consenso quanto ao fato de que as normas federais fixam patamares mínimos de proteção ambiental, o que não exclui a possibilidade de os demais entes federados estipularem condições mais rígidas.

24. Essa Corte já decidiu que a competência, inclusive de município, somente é legítima se, “no exercício dessa prerrogativa, esse ente estabelecer normas capazes de aperfeiçoar a proteção à ecologia, nunca, de flexibilizá-la ou abrandá-la”.⁶

25. Recentemente, esse entendimento foi reafirmado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, no julgamento da ADI-MC 3.937, nos seguintes termos:

“Como argumento final, tenho defendido não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na corte estadual a que pertenci, como também tive oportunidade de manifes-

⁶ AgRg RE 396.541-7/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, julg. 14-06-2005.

tar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção ao meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios.”

26. De modo que não há, aqui, óbice algum ao exercício da competência legislativa estadual.

27. Tampouco procede o argumento de que a lei interfere nas condições de comércio interestadual, usurpando competência exclusiva da União.

28. É suficiente um breve olhar para verificar que não existe um só dispositivo que trate dessa matéria. Toda a disciplina está limitada ao uso de embalagens plásticas oxi-biodegradáveis no interior do Estado do Espírito Santo.

29. Também não tem pertinência a invocação do art. 225, §1º, IV e V, da CF.⁷ Certamente as medidas ali previstas não se aplicam quando é o caso de estabelecer providências mais rigorosas de proteção ao meio ambiente.

⁷ 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: (...) IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; 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.

30. Por fim, a respeito da pena, convém recordar que a previsão constitucional de sua individualização está limitada a matéria penal (art. 5º, XLVI).

31. E tampouco decorre da estipulação de multa em valor único, no caso de descumprimento da lei⁸, ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. A conduta seria exatamente a mesma para todos os infratores - não utilização de embalagens OBPS - a merecer, portanto, idêntica sanção.

Ante o exposto, o parecer é pela improcedência da ação.

Brasília, 13 de outubro de 2010.

DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
VICE-PROCURADORA GERAL DA REPÚBLICA

APROVO:

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

cba

⁸Art. 6º O descumprimento das disposições contidas nesta Lei, acarretará ao infrator o pagamento de multa no valor de 3.000 (três mil) Valores de Referência do Tesouro Estadual – VRTEs. Parágrafo único. Na reincidência, a multa será aplicada em dobro.