



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2017.0000099657**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2157468-37.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. JOÃO NEGRINI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BERETTA DA SILVEIRA, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA e BORELLI THOMAZ julgando a Ação improcedente, revogada a liminar; E FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, JOÃO NEGRINI FILHO (com declaração), SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE e ALVARO PASSOS julgando a Ação procedente .

São Paulo, 15 de fevereiro de 2017.

**AMORIM CANTUÁRIA**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2157468-37.2016.8.26.0000**  
**Autor: Prefeito do Município de Sorocaba**  
**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba**  
**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 29895**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, LEI Nº 11.370/2016, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE "INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE COLETA, TRATAMENTO E RECICLAGEM DE ÓLEO E GORDURA DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL E DÁ OUTRAS*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*PROVIDÊNCIAS". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INEXISTENTE. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, NO ÂMBITO ESTADUAL, SOMENTE PODE TER POR PARÂMETRO, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. NÃO CABIMENTO. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS GERAIS A SEREM REGULAMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO. ADEQUAÇÃO DA LEI IMPUGNADA AO COMANDO CONTIDO NO ARTIGO 193, INCISO XV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCLAMAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA.*

*A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados e União, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria.*

*Os óleos de origem vegetal ou animal, destinados ao consumo humano, lastimavelmente não estão abarcados pelo sistema instituído pela Lei de PNRS (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010). Tampouco existe notícia de que haja acordos setoriais regulamentando a logística de descarte dos óleos de origem animal ou vegetal.*

*AÇÃO IMPROCEDENTE.*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade deduzida pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA para impugnar a Lei 11.370/2016 que institui a "política municipal de coleta, tratamento e reciclagem de óleo e gordura de origem vegetal ou animal."



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alega que esta ação está escorada na alegação de vício decorrente da iniciativa parlamentar do projeto, além de afirmar também, que por se tratar de questão administrativa, a iniciativa deveria ser do Chefe do Poder Executivo local.

Insiste que a Lei 11.370/2016 padece de vício de inconstitucionalidade por contrariar clara regra de iniciativa de processo legislativo e afrontar o princípio da separação e harmonia dos poderes, com afronta ao artigo 24, parágrafo 2º e artigo 144 da Constituição Estadual e artigo 61, parágrafo 1º e 84 da Constituição Federal.

Afirma que a Lei Municipal 11.370/2016 veicula a criação de despesas sem, porém, indicar as respectivas receitas para lhes fazer frente, de molde a vulnerar o artigo 25 da Constituição Estadual e, bem assim, representa flagrante agressão à atividade gerencial e administrativa, de competência exclusiva do Poder Executivo, segundo regra insculpida no artigo 84, inciso II, da CF/88, em âmbito nacional; e no artigo 47, inc II, da Constituição Estadual.

Pediu a procedência do pedido com liminar suspensão de eficácia da norma.

Deferida a liminar (fls.89/91), a Procuradoria Geral do Estado, manifestou seu desinteresse na defesa do ato (fls.130/146).

A Câmara Municipal prestou as informações (fls. 89/91).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, pela procedência da ação (fls. 130/146).

É o relatório.

A Lei Municipal nº 11.370/2016, do Município de Sorocaba, dispõe:

*“LEI Nº 11.370, DE 12 DE JULHO DE 2016*

*Institui a Política Municipal de Coleta, Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gordura de Origem Vegetal ou Animal e dá outras providências. (Projeto de Lei nº 233/2012, de autoria do Vereador Izídio de Brito Correia)*

*José Francisco Martinez, Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba, de acordo com o que dispõe o § 8º, do Art. 46, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, e o § 4º do Art. 176 da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno) faz saber que a Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:*

*CAPÍTULO I*

*DISPOSIÇÕES PRELIMINARES*

*Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Coleta, Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gordura de Origem Vegetal ou Animal.*

*Art. 2º A Política Municipal de Coleta, Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gordura de Origem Vegetal ou Animal tem os seguintes objetivos:*

*I - incentivar a adoção de medidas que evitem o lançamento de resíduo de óleo e gordura de origem vegetal ou animal em rede de coleta de esgoto e de drenagem pluvial;*

*II - reduzir a poluição ambiental dos solos e das águas provocada pelo lançamento de óleo e gordura em rede de coleta de esgoto e de drenagem pluvial;*

*III - reduzir o gasto de recurso público aplicado em manutenção de rede de coleta de esgoto e de drenagem pluvial;*

*IV - evitar o entupimento de rede de coleta de esgoto e de drenagem pluvial.*

*Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se resíduo de óleo e gordura de origem vegetal ou animal a sobra descartada após a utilização de óleo e gordura em atividade culinária.*

*Art. 3º A Política Municipal de Coleta, Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gordura de Origem Vegetal ou Animal observará as seguintes diretrizes:*

*I - incentivo a práticas de reciclagem de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal por meio de suporte técnico a cooperativas, associações e empresas que atuem na área de reciclagem;*

*II - conscientização da população quanto a dano proveniente do descarte residual de óleo e gordura de origem vegetal ou animal no meio ambiente e quanto às vantagens da sua reutilização ou reciclagem;*

*III - estímulo a iniciativas não governamentais voltadas para a reciclagem, bem como as ações ligadas às diretrizes da Política de que trata esta Lei, especialmente as que impliquem geração de trabalho e renda;*

*IV - busca do cumprimento de metas de proteção ao meio ambiente;*

*V - promoção de estudo e desenvolvimento de projeto e programa que atenda às finalidades desta Lei;*

*VI - incentivo à cooperação entre a União, o Estado, os Municípios e as organizações não governamentais - ONGs - ;*

*VII - implantação e gerenciamento de coleta especial;*

*VIII - incremento na fiscalização de indústria de alimentos e de serviço de alojamento e alimentação, conforme classificação do Anexo X da Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996;*

*IX - monitoramento do descarte de material originário de limpeza de caixa de gordura realizada por empresa prestadora de serviço dessa natureza.*

*Art. 4º Para a execução dos objetivos propostos no art. 2º desta Lei, o Executivo promoverá:*

*I - a realização de estudo sobre as formas adequadas de descarte de óleo e gordura de origem animal ou vegetal;*

*II - a realização de estudo sobre a viabilidade de coleta especial e reaproveitamento do resíduo de óleo e gordura de origem vegetal ou animal, especialmente, para a produção de biodiesel;*

*III - o desenvolvimento de campanha de conscientização ambiental da população;*

*IV - a fiscalização e o monitoramento quanto ao funcionamento adequado de caixa de gordura dos estabelecimentos citados no inciso VIII do art. 3º desta Lei.*

## **CAPÍTULO II**

### **DO RECOLHIMENTO DE ÓLEO E GORDURA**

*Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei, o Executivo instalará no Município, no mínimo, um posto para recolhimento de resíduo de óleo e gordura de origem vegetal ou animal, podendo utilizar equipamentos públicos já instalados.*

*Parágrafo único. O recolhimento a que se refere o caput deste artigo será registrado no ato de entrega do resíduo de que trata esta Lei, para fins de fiscalização ou bonificação resultante de convênio que vier a ser firmado pelo Executivo.*

*Art. 6º Como medida de incentivo ao recolhimento do resíduo de que trata esta Lei, o Executivo poderá criar um sistema de bonificação pecuniária para a entrega dos resíduos.*

*Parágrafo único. O valor do bônus a que se refere o caput deste artigo será estabelecido no regulamento desta Lei.*

### *CAPÍTULO III*

#### *DAS OBRIGAÇÕES*

*Art. 7º Ficam obrigados os empreendedores responsáveis por feira e evento realizados em próprio público a instalar recipiente adequado para o recolhimento do resíduo de que trata esta Lei.*

*Parágrafo único. Fica isento da obrigatoriedade de que trata o caput deste artigo o evento em que não haja preparação de alimento e em que não seja utilizado gás liquefeito de petróleo.*

*Art. 8º Fica obrigada a empresa pública ou privada cuja atividade acarretar a produção de resíduo de óleo e gordura de origem vegetal ou animal a entregar esse resíduo no posto de recolhimento a que se refere art. 5º desta Lei ou a empresa que comercialize esse produto.*

### *CAPÍTULO IV*

#### *DAS PENALIDADES*

*Art. 9º O descumprimento do disposto no art. 7º desta Lei acarretará multa, além da obrigação de cessar a transgressão no prazo fixado no regulamento desta Lei.*

*Parágrafo único. O valor da multa de que trata o caput deste artigo será de:*

*I - R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais) para evento com público de até 2.500 pessoas;*

*II - R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) para evento com público superior a 2.500 pessoas;*

*III - R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para evento com público superior a 10.000 pessoas.*

*Art. 10 O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará a empresa a que se refere o art. 8º desta Lei às seguintes penalidades, além da obrigação de cessar a transgressão:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - interdição parcial ou total da atividade, até que sejam corrigidas as irregularidades;*

*IV - cassação do alvará de localização e funcionamento de atividades.*

*Art. 11 A advertência de que trata o inciso I do art. 10 desta Lei*

*implica a obrigatoriedade de o infrator não sanar a irregularidade dentro do prazo fixado no regulamento desta Lei.*

*Art. 12 A multa de que trata o inciso II do art. 10 desta Lei será aplicada quando o infrator não sanar a irregularidade dentro do prazo fixado no regulamento desta Lei.*

*Art. 13 O valor da multa de que trata o inciso II do art. 10 desta Lei será de:*

*I - R\$ 1.000,00 (um mil reais) para estabelecimento com área de até 150 m<sup>2</sup> (cento e cinquenta metros quadrados);*

*II - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para estabelecimento com área acima de 150 m<sup>2</sup> (cento e cinquenta metros quadrados).*

*Art. 14 Os valores da multa a que se refere o parágrafo único do art. 9º e o art. 13 desta Lei serão reajustados anualmente, nos mesmos termos da legislação específica em vigor.*

*Art. 15 O prazo para pagamento da multa de que trata o parágrafo único do art. 9º e o art. 13 será fixado em regulamento desta Lei e, após vencimento, o valor respectivo será escrito em dívida ativa.*

*Art. 16 Em caso de reincidência no descumprimento do disposto nesta Lei, as multas de que tratam o parágrafo único do art. 9º e o art. 13 desta Lei serão aplicadas em dobro relativamente ao seu valor inicial.*

*Parágrafo único. Considera-se reincidência, para efeitos desta lei, a prática da mesma infração, cometida pelo mesmo agente no período de até doze meses, contado da última advertência ou multa.*

*Art. 17 A penalidade de cassação do alvará de localização e funcionamento de atividade de que trata o inciso IV do art. 10 desta Lei será aplicada:*

*I - após três meses de interdição da empresa, na hipótese de não ter sido sanada a irregularidade;*

*II - na hipótese de descumprimento do auto de interdição.*

*Art. 18 As penalidades de que trata esta Lei serão aplicadas após a implantação nas regionais, do posto de recolhimento a que se refere o art. 5º desta Lei.*

## *CAPÍTULO V*

### *DISPOSIÇÕES FINAIS*

*Art. 19 O Executivo promoverá campanha para o recolhimento de resíduo originário de óleo e gordura de origem vegetal ou animal e sobre as consequências desse ato para a preservação do meio ambiente.*

*Parágrafo único. A campanha de que trata o caput deste artigo será iniciada no primeiro dia útil após a data de vigência desta lei.*

*Art. 20 Os estabelecimentos comerciais ou industriais terão o prazo de noventa dias para se adaptarem ao disposto nesta Lei, contado da data de sua vigência.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 21 As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotação orçamentária própria.*

*Art. 22 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*A CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, aos 12 de julho de 2016.*

*JOSÉ FRANCISCO MARTINEZ*

*Presidente*

*Publicada na Divisão de Expediente Legislativo da Câmara Municipal de Sorocaba, na data supra. -*

*MAURÍCIO TAVARES DA MOTA*

*Secretário Geral em exercício"*

Impõe-se destacar que para fins de exame da inconstitucionalidade de lei municipal, via controle concentrado, apenas as disposições da Constituição Estadual podem servir de parâmetro.

Nesse passo, pouco importa a afirmação de violação da Lei Orgânica Municipal ou ainda, da Constituição Federal, a menos que, nesse último caso, enquadre-se a hipótese dentre aquelas de norma de repetição obrigatória pela Constituição Estadual (artigo 111 da Constituição Estadual).

O Prefeito Municipal, no entanto, impugna a constitucionalidade dessa norma, ao argumento de que, ao impor a obrigação aos Órgãos da Administração Pública do Poder Executivo Municipal, invadiu sua esfera privativa de iniciativa, além de violar o princípio da Separação de Poderes.

Insiste em que, ao disciplinar a organização de órgãos da administração pública municipal, avançando sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, maltratou a Constituição Estadual e





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a Lei Orgânica do Município de Sorocaba.

Pontua que os recursos a serem destinados à execução dessa lei municipal, dependem de orçamento, cuja elaboração deverá ser objeto de dotação específica, questão, que também está na competência privativa do Chefe do Poder Executivo e que ela cria despesa para o Município, tendo em vista que a obrigação terá custo não previsto nos contratos de concessão, afrontando o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas, violando, assim, os artigos 25, 47, inciso II, da Constituição Estadual.

Desassiste, contudo, razão ao autor.

O tema pertinente ao meio ambiente é de competência concorrente, de forma que os Municípios, os Estados e a União podem dispor sobre a matéria, nos termos do inciso VI, artigo 23, da Constituição Federal.

Na esfera Municipal, dentro do que se convencionou denominar 'interesse local', tanto o Executivo, quanto o Legislativo, podem desencadear o processo legislativo, desde que respeitadas as esferas de atuação de cada um.

Aliás, como bem destacou, em seu r. parecer, em caso parelho, na ADIN nº 2148241-23.2016.8.26.0000, o culto Subprocurador-Geral de Justiça Dr. Nilo Spinola Salgado Filho:

*“Como regra, a iniciativa legislativa pertence ao Poder Legislativo,*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*sendo excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:*

*'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J.H. Meirelles Teixeira, Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593)".*

Assim, o rol de competências privativas do Governador do Estado e, por simetria, do Prefeito Municipal, vem previsto no artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual e, as questões puramente ambientais, não estão nele inseridas, de modo que o projeto de lei a esse respeito pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar ou pelo próprio Executivo.

Na hipótese, ao tratar do tema, o Poder Legislativo agiu dentro de seus estritos limites de atuação, sem que houvesse - ao contrário do que sustenta a inicial-, invasão à esfera das atribuições privativas do Poder Executivo.

Note-se que a norma traça as regras gerais de sua incidência, sem que tenha feito qualquer determinação específica aos órgãos da Administração Municipal. Aliás, a lei é expressa ao atribuir - embora sequer fosse necessário fazê-lo - a regulamentação da matéria, acerca da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

distribuição das funções no âmbito da Administração Pública, a cargo do Poder Executivo (artigo 2º, do texto da lei).

Respeitadas, assim, as esferas de atuação de cada um dos Poderes, não há que se falar em inconstitucionalidade.

Nesse sentido, julgado desta Corte:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada” (ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. em 19/10/2016);*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em “shopping centers” e outros estabelecimentos que especifica – Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, visando à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23,*

*inciso VI, e 30, inciso I, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual – Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal – Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 2222759-52.2014.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 29.04.16);*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal que estabelece regras específicas de proteção ao meio ambiente em relação a forma de descarte de lubrificantes e derivados. Atividade potencialmente danosa. Necessidade de observância do princípio da prevenção. Lei municipal que, apesar de ser de “interesse local”, dispõe, em suma, sobre a proteção do meio ambiente, que inegavelmente, ainda que restrita a determinado local, envolve interesse da coletividade. Dever de todos, particulares, individualmente considerados ou de forma coletiva, e entidades ou órgãos públicos, promover a efetiva proteção do meio ambiente a fim de permitir a sua adequada e regular fruição pelas gerações presentes e futuras (princípio da solidariedade intergeracional). Direito ao meio ambiente sadio e sua efetiva proteção que decorre, dentre outros, da dignidade da vida humana e do direito à vida (arts. 1º, III, e 5º, “caput”, ambos da CF/88). Exegese do art. 225, “caput”, da CF/88. Poder Constituinte Originário que impôs combinação de esforços dos entes federativos para aumentar a tutela dos direitos ambientais, prevendo no art. 23, VI, da CF/88, competência administrativa (executiva) concorrente entre as pessoas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para a proteção do meio ambiente. Vício de Iniciativa. Inexistência. Ao estabelecer o art. 225, “caput”, da CF/88, que a proteção do meio ambiente também é dever do Poder Público, fixou conceito genérico que abarca não só os órgãos da administração, mas, também, todos os Poderes Estatais,*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*dentre eles o Poder Legislativo, que, na respectiva esfera, é exercido pela Câmara Legislativa Municipal e, assim, legitimando-a para, dentre as suas funções típicas, legislar sobre a tutela do meio ambiente. Questão de competência legislativa que deve ser apreciada sobre a exegese dos artigos 24 e 30 da CF/88, autorizando o Município editar leis suplementares. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE" (ADI nº 0175212-84.2013.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05.02.2014).*

Acresça-se que a lei impugnada atende plenamente o comando contido no artigo 193, inciso XV da Constituição Estadual, pois, no âmbito municipal, instituiu uma política municipal de coleta, tratamento e reciclagem de óleo e gordura de origem vegetal ou animal, com o escopo de promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente, em especial dos corpos d'água e do solo de Sorocaba.

É certo que no plano infra-constitucional foi editada a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

De fato, o artigo 3º da Lei que instituiu a PNRS enumera no seu inciso XVI, qual material, substâncias, que podem ser definidos como resíduos sólidos: "XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

melhor tecnologia disponível;”.

Sucedem que a Lei, ao tratar dos líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, fez uma clara distinção entre líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos de água e aqueles como os óleos lubrificantes, que se sujeitam ao denominado sistema da logística reversa.

Se os óleos, indistintamente, de origem animal ou vegetal, ou ainda os óleos lubrificantes, nunca devem ser lançados diretamente nos sistemas de coleta de esgoto ou nos corpos d'água, o descarte é tratado distintamente pela Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei definiu que tão somente os óleos lubrificantes ficarão sujeitos ao sistema de logística reversa, como meio mais adequado para o descarte daquele produto.

De fato, a Lei da PNRS no artigo 3º, inciso XII, é que dá os contornos da logística reversa: “XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;”.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda segundo a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a obrigatoriedade da adoção de sistemas de logística reversa não se refere a qualquer produto, mas tão somente daqueles enumerados no artigo 33, incisos I a VI:

“Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.”.

Pode-se assim afirmar ser obrigatória a logística reversa para essas seis cadeias produtivas, mas, com possibilidades de expansão para outros segmentos, desde que ajustados em acordos setoriais (artigo 15, inciso I, do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010).

O tema, acordo setorial, além de recente, é complexo, não pode ser definido sem que todos os personagens dos elos das cadeias



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

participem (sob pena de maltrato ao disposto no artigo 170 da Constituição Federal). Note-se, ainda, que ao menos por enquanto, não há notícia da existência em vigor de nenhum acordo setorial envolvendo resíduos sólidos nas principais economias do planeta.

Ademais, os acordos setoriais têm a natureza contratual, celebrados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, com vistas à implantação de um sistema de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. No caso dos ajustes setoriais, os próprios fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes poderão apresentar a proposta da adoção do sistema de logística reversa, sem prejuízo da exigência daquele sistema nas duas outras hipóteses previstas no artigo 15 do Decreto (regulamentos expedidos pelo Poder Público, ou termos de compromisso).

Aqui, o que nos interessa mais de perto é o inciso IV do artigo 33, que não trata de óleos de gordura de origem vegetal ou animal, mas óleos lubrificantes.

Disso resulta que os óleos de origem vegetal ou animal, destinados ao consumo humano, lastimavelmente não estão abarcados pelo sistema instituído pela Lei de PNR. Tampouco existe notícia de que haja acordos setoriais regulamentando a logística de descarte dos óleos de origem animal ou vegetal.

Ainda nesse passo, registro que no sítio eletrônico da





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assembleia Legislativa de São Paulo, tramita Projeto de Lei, o de nº 154/2014, da autoria do Deputado José Bittencourt, cuidando exatamente desta matéria. O último andamento noticia: 24/08/2016: devolvido sem voto. O andamento reportado à manifestação da Comissão de Atividades Econômicas, datado de 4 de fevereiro de 2016 noticia aprovação de parecer contrário à matéria.

Portanto, lacuna existe, e não obstante essa omissão de assunto, cuja solução diria ser até mesmo intuitiva - todos nós cidadãos deveríamos ter a consciência de como é poluente o resíduo do óleo utilizado em nossas cozinhas, e portanto, deveríamos providenciar um descarte mais ecológico possível - o Município de Sorocaba, por seus nobres Edis, em boa hora, atuou em defesa do meio ambiente ao editar a lei objeto desta ADI.

Por tudo isso, a Lei, a meu juízo, também sob esse aspecto, deve ser preservada.

Por último, no que se refere à alegação de ausência de indicação da fonte de custeio, peço vênias a Sua Excelência para adotar os mesmos fundamentos que prevaleceram no julgamento da ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, contidos no v. voto condutor do I. Relator DESEMBARGADOR EVARISTO DOS SANTOS, Comarca: São Paulo, Órgão julgador: Órgão Especial, Data do julgamento: 27/07/2016, do qual constou:

*“Em que pese diversas vezes ter entendido inconstitucionais normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 v.u. j. de*

*25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 dentre outros no mesmo sentido), reconsiderarei meu posicionamento quanto a esse ponto.*

*Disciplina a Constituição Bandeirante: "Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos." No caso, embora o art. 9º, da Lei Municipal nº 11.896/16, não aponte, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, previu, genericamente, sobre tal assunto, assim dispondo: "As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias." Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora genericamente, da fonte de custeio, máxime quando não dizem respeito à previdência social, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Não discrepa desse entendimento o Colendo Órgão Especial: "Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão 'à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária', tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada." (...) "Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente." "Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças." (grifei ADIn nº*

*2110879-55.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI). E, "... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua inconstitucionalidade." (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN). No mesmo sentido o posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal: "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente." (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES). E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. CÉLIO BORJA, j. 06.06.91; ADI 1243-6, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. SEPÚLVEDA PERTENCE; AI-ARG 446679, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 13.12.05; ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES; RE 770329/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 29.05.14. Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade por indicação genérica de fonte de custeio."*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A norma em apreciação, ainda que genericamente, também dispôs: "*Art. 21. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias*".

Ante o exposto, JULGA-SE IMPROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO ACÓRDÃO, cassando-se a liminar anteriormente deferida.

AMORIM CANTUÁRIA  
Relator  
*Assinatura Eletrônica*



Autor: Prefeito do Município de Sorocaba

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

## DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Com o devido respeito ao Nobre Relator, Des. Amorim Cantuária (v. 29.895), ousou discordar de seu entendimento quanto à constitucionalidade da Lei nº 11.370/2016, do Município de Sorocaba, que *“Institui a Política Municipal de Coleta, Tratamento e Reciclagem de Óleo e Gordura de Origem Vegetal ou Animal e Dá Outras Providências”*.

Quanto aos argumentos apresentados pelo autor e pelo réu, peço vênia para remeter ao relatório do voto do E. Relator, que detalha de forma clara e precisa as matérias trazidas a debate.

Não se ignora que a Constituição Federal estabeleceu competência administrativa comum à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios para a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas – art. 23, inc. VI.

Por outro lado, a Constituição Paulista, no seu art. 181, preconiza que *“Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento,*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”*

No artigo 191 está disciplinado: *“O Estado e os Municípios providenciarão, com participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.*

E no artigo 193: *“O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:*

*I – Propor uma política estadual de proteção ao meio ambiente...” (grifamos)*

Dessa forma, se foi atribuída competência comum para proteção ambiental pela Constituição Federal, e se vinculou ao Plano Diretor, as leis municipais para tutela de proteção ambiental restrita ao seu particular interesse, inegavelmente, atribuiu-se ao Estado a iniciativa de propositura de política estadual de proteção ambiental (art. 193 da Constituição Estadual).

Por políticas públicas entende-se uma ampla gama de ações desenvolvidas pelo Estado para assegurar a concretização de direitos



fundamentais.

É aí que reside o vício de iniciativa da lei em referência. Ao desprezar-se o conjunto de atividades coordenadas, essenciais para assegurar a proteção ambiental, interpretou-se a questão apenas pelo ângulo da iniciativa concorrente.

Observa-se neste ponto que o Estado disciplinou a matéria editando a Lei nº 12.300/06 e em seu art. 13 e parágrafo único está claro que a gestão de resíduos sólidos urbanos será feita pelo Município, com a cooperação do Estado e participação dos organismos da sociedade Civil:

*“Artigo 13 - A gestão dos resíduos sólidos urbanos será feita pelos Municípios, de forma, preferencialmente, integrada e regionalizada, com a cooperação do Estado e participação dos organismos da sociedade civil, tendo em vista a máxima eficiência e a adequada proteção ambiental e à saúde pública.*

*Parágrafo único - Nas regiões metropolitanas, as soluções para gestão dos resíduos sólidos deverão seguir o plano metropolitano de resíduos sólidos com participação do Estado, Municípios e da sociedade civil.”*

Note-se que o diploma legal impugnado, Lei nº 11.370/2016 institui diversas medidas que devem ser implementadas pelo Município, de forma unilateral, sem a observância da cooperação e participação previstas no art. 13 e parágrafo único da Lei 12.300/2006.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalte-se que no âmbito estadual já existe, firmado por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, um Termo de Compromisso para Logística Reversa de Óleo Comestível entre a CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, A Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE e o Sindicato da Indústria de Óleos Vegetais e Seus Derivados no Estado de São Paulo – SINDLEO, visando o recolhimento do óleo vegetal usado, encaminhando-o para a destinação final ambientalmente adequada.

Sob a ótica das políticas públicas instituídas pelo município no trato de questões de cunho estritamente ambiental, podemos destacar, no âmbito de sua competência, também as seguintes leis: Lei nº 8.090, de 03 de Janeiro de 2007, que dispõe sobre a destinação e recolhimento do óleo ou gordura utilizado na fritura de alimentos e a Lei nº 10.529, de 31 de Julho de 2013, que estabelece a obrigatoriedade aos estabelecimentos comercializadores de óleo de cozinha, especificamente mercados e supermercados, acima de 50 metros quadrados de área destinada ao consumidor, a manter em local visível e de fácil acesso, recipiente especial para o seu descarte.

Por outro lado, o Município de Sorocaba, obedecendo às diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, já editou norma a respeito da gestão dos resíduos sólidos gerados no Município, abrangendo a coleta do óleo vegetal, trata-se da Lei nº 11.259 de 07 de Janeiro de 2016.

Destaque-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos,





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, enfatiza a responsabilidade compartilhada e a logística reversa.

A primeira, responsabilidade compartilhada, aponta para o envolvimento de todos os componentes da cadeia de consumo, desde o produtor da matéria prima, o fabricante, o eventual importador, o distribuidor, o comerciante, o consumidor, até o destinatário final.

A logística reversa, por sua vez, deve ser vista respeitando também a cadeia de consumo acima apontada, recomendando-se, porém, o estabelecimento de regras que envolvam todos os que a compõem.

Em suma, o diploma legal impugnado, a Lei nº 11.370/2016, a despeito de pretensamente instituir política de coleta e tratamento e reciclagem de óleo e gordura de origem vegetal ou animal, não traz, de fato, os elementos componentes da Política Nacional de Resíduos Sólidos ou da Política Estadual de Resíduos Sólidos e, como se disse, apenas prevê diversas obrigações ao ente Municipal sem participação da cadeia de consumo, como um todo, evidenciada, portanto, a incompatibilidade vertical da norma com o ordenamento jurídico, o que reforça a sua inconstitucionalidade.

De todo o exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.370/2016, e determinar sua retirada definitiva do ordenamento jurídico.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**JOÃO NEGRINI FILHO**  
**DESEMBARGADOR**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	20	Acórdãos Eletrônicos	RAYMUNDO AMORIM CANTUARIA	52A0B65
21	26	Declarações de Votos	JOAO NEGRINI FILHO	53241FE

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2157468-37.2016.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.