

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 781 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS - ANIP
ADV.(A/S) : JOÃO JOAQUIM MARTINELLI
ADV.(A/S) : SANDRA NEVES LIMA DOS SANTOS
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR LEGISLATIVO CHEFE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos – ANIP em face da Lei do Município de São Paulo n. 17.467, de 2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos postos de vendas de pneus receberem pneus usados para serem retirados pelos respectivos fabricantes. A lei impugnada tem o seguinte teor:

“Art. 1º Todos os postos de venda de pneus deverão receber os pneus usados dos clientes que comprarem pneus novos e não quiserem os usados. Os fabricantes de pneus deverão retirá-los nos postos de venda mediante notificação feita por estes, em cumprimento à Resolução nº 258, de 1999, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Art. 2º O descumprimento da presente Lei acarretará em multa aos estabelecimentos que vendem pneus e/ou aos fabricantes de pneus, cujo valor será estabelecido pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

Art. 3º Caberá aos postos de venda receber e armazenar os pneus inservíveis para posterior retirada por parte dos fabricantes.

Art. 4º Os postos de venda deverão prezar pela segurança e saúde públicas no tocante ao armazenamento dos pneus inservíveis, pois se trata de material inflamável que, se

ADPF 781 / SP

queimado, emite fumaça tóxica e pode acumular água, criando condições para reprodução do mosquito *Aedes aegypti*.

Art. 5º A fiscalização ficará a cargo da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Art. 6º Os fabricantes deverão reutilizar ou descartar os pneus usados de acordo com a legislação federal existente.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação”.

Alega-se, em síntese, ofensa às normas constitucionais que regem as competências dos entes federados, defendendo-se que o Município teria extrapolado de sua competência legislativa. Afirma-se, ainda, que a norma contraria a política nacional de resíduos sólidos, além de violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Requer a concessão de medida cautelar para suspender a legislação, alegando, para tanto, que o perigo na demora poderia impor à autora a possibilidade de ocorrência de graves danos econômicos, uma vez que estaria sujeita a sofrer autuações do órgão municipal. No mérito, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Solicitei informações aos órgãos responsáveis pela edição do ato normativo.

Em sede de informações, o Prefeito do Município de São Paulo defendeu não ser caso de ADPF, eis que cabível, em seu entender, a representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. No mérito, defendeu a improcedência da arguição.

O Advogado-Geral da União defendeu o não conhecimento da ação e, no mérito, o deferimento da medida cautelar. O parecer foi assim ementado (eDOC 29):

“Ambiental. Lei nº 17.467/2020 do Município de São Paulo/SP, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os postos de vendas de pneus receberem pneus usados (inservíveis) para serem retirados pelos respectivos fabricantes. Preliminares.

ADPF 781 / SP

Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Ausência de interesse de agir. Mérito. Competência da União para editar normas gerais sobre meio ambiente. A legislação municipal impugnada traz regramento que se contrapõe à Lei federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a qual dispõe sobre a responsabilidade compartilhada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Violação ao artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal. Precedentes dessa Corte Suprema. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu deferimento.”

Em face da decisão que solicitou as informações sem reconhecer a excepcional urgência apta a deferir a medida cautelar pleiteada, a requerente opôs embargos de declaração, defendendo, ainda, o pleno conhecimento da ação.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pelo não conhecimento da arguição (eDOC 34):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 17.476/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DOS FABRICANTES DE RECOLHER PNEUS INSERVÍVEIS. ALEGADA EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DITADA PELO ART. 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFIRMADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º). CARÁTER SUBSIDIÁRIO DA ADPF.

1. A não apresentação do instrumento de procuração com poderes específicos para o ajuizamento de ação de controle abstrato de constitucionalidade ocasiona o indeferimento

ADPF 781 / SP

liminar da petição inicial.

2. Em observância ao caráter subsidiário, não há de se conhecer de ADPF quando presente a possibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual. Precedentes. — Parecer pelo não conhecimento da arguição.”

Em informação, a Câmara Municipal defendeu o não conhecimento da arguição, ante a irregularidade da representação, a ilegitimidade da requerente e, ainda, a ausência de subsidiariedade.

É, em síntese, o relatório. Decido.

A Arguição não comporta conhecimento.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reiterou, em diversas ocasiões, a aplicação do princípio da subsidiariedade às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, I, da Lei 9.882/1999). A despeito do fato de que, historicamente, entendeu-se possível a utilização deste meio processual para a impugnação de diploma municipal violador do rol de competências privativas da União, constato evolução jurisprudencial no sentido de que a representação de inconstitucionalidade estadual pode alcançar normas de reprodução obrigatória.

No RE 650.898/RS, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio (redator do acórdão: Ministro Luis Roberto Barroso), assentou-se a seguinte tese: *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”* (RE 650.898/RS, Red. do acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe de 24.8.2019).

Recentemente, em sede de Agravo Regimental na ADPF 274, o Plenário da Corte votou pela manutenção de decisão da lavra do e. Ministro Marco Aurélio, que negou seguimento a ação que questionava invasão, por lei municipal, de competência privativa da União para legislar sobre trânsito:

ADPF 781 / SP

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INADEQUAÇÃO. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico apto a sanar a lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – ATO ADMINISTRATIVO – IMPROPRIEDADE. Descabe potencializar os princípios da moralidade e impessoalidade a ponto de, pretendendo substituir-se ao Executivo, exercer crivo quanto a decisão administrativa.”

(ADPF 724 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 27-11-2020 PUBLIC 30-11-2020)

Lê-se no voto do Relator:

“A Lei municipal impugnada versa a obrigatoriedade do uso de colete e capacete, com inscrição da placa das motocicletas, motonetas e triciclos, pelos condutores e acompanhantes. Conforme afirma o agravante, usurpou-se a competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte, em descompasso com o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Surge a inadequação da via eleita. Consoante assentei quando da prolação da decisão agravada, descabe potencializar o princípio do pacto federativo a ponto de haver exame originário, pelo Supremo, de controvérsia sobre competência normativa, apontada a ofensa a dispositivo fundamental. Não pode a arguição de descumprimento de preceito fundamental se prestar a alcançar, em sede objetiva, o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade. Este pedido não se enquadra nos permissivos constitucional e legal”.

A Lei municipal impugnada versa a obrigatoriedade do uso de colete e capacete, com inscrição da placa das motocicletas, motonetas e triciclos, pelos condutores e acompanhantes.

ADPF 781 / SP

Conforme afirma o agravante, usurpou-se a competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte, em descompasso com o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Surge a inadequação da via eleita. Consoante assentei quando da prolação da decisão agravada, descabe potencializar o princípio do pacto federativo a ponto de haver exame originário, pelo Supremo, de controvérsia sobre competência normativa, apontada a ofensa a dispositivo fundamental. Não pode a arguição de descumprimento de preceito fundamental se prestar a alcançar, em sede objetiva, o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade. Este pedido não se enquadra nos permissivos constitucional e legal”.

No presente caso, constato a existência de similares elementos fáticos. *In casu*, impugna-se lei municipal que estaria a violar o disposto nos arts. 24, VI, e 30, I e II, da Constituição da República, sob a alegação de que o Município teria desbordado dos lindes de sua atuação.

Os limites da competência municipal, seja a competência própria, seja a que se estende para as particularidades da competência concorrente, é norma de repetição obrigatória, como atesta, por exemplo, o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, *verbis*:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Como se observa da leitura do referido dispositivo, a alegação trazida pela requerente desafia, em tese, tanto o texto federal quanto o estadual, a indicar, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, que a impugnação da norma municipal pode ser feita em âmbito estadual.

Em igual sentido:

“E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE

ADPF 781 / SP

PRECEITO FUNDAMENTAL – INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF, ART. 125, § 2º) – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO – ADPF NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESSA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO NÃO PROVIDO. – A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental. – É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se ao Tribunal de Justiça estadual a concessão, até mesmo “in limine”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes. – A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição do Estado-membro. Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na

ADPF 781 / SP

Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.”

(ADPF 534 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020)

Aplicando-se o novel entendimento esposado por este Supremo Tribunal Federal, entendo que a ofensa a preceito fundamental em questão tem como parâmetro de controle regra de repartição vertical de competências. Regra esta de reprodução obrigatória pela Constituição estadual e atacável por meio de ação própria.

Não se acha preenchido, portanto, o requisito da subsidiariedade típico da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º, I, da Lei n. 9.882/99, não conheço da presente ADPF, restando prejudicado o pedido de natureza cautelar, bem como os embargos de declaração opostos em face do despacho que determinou a coleta de informações.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 3 de março de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente