



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.030.732/SP

RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX

RECORRENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRENTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RECORRENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

RECORRENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

RECORRIDA: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE RESTAURANTE – ANR

ADVOGADO: EDUARDO HENRIQUE DE OLIVEIRA YOSHIKAWA

PARECER ARESV/PGR Nº 182060/2020

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.
CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. REPERCUSSÃO
GERAL. TEMA 1080. LEI MUNICIPAL. FOIE GRAS.
PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO. PROIBIÇÃO.
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES.
DESPROVIMENTO.

1. Recursos Extraordinários representativos do Tema 1080 da sistemática da Repercussão Geral: *“Competência legislativa de município para proibir a produção e comercialização de foie gras nos estabelecimentos situados no âmbito municipal”*.

2. Os municípios têm competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse eminentemente local, entendido este como aquele que atenda às necessidades próprias e prementes da população municipal.

3. A legislação municipal, mesmo que sob a justificativa de proteger interesse local, há de guardar respeito aos princípios constitucionais e harmonia com os contextos fático-jurídicos regional e nacional, de forma a evitar dissonâncias e desigualdades inconstitucionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

4. A proibição absoluta da produção e comercialização de produtos de origem animal envolve juízo acerca do que seria crueldade animal, percepção que envolve considerações culturais, econômicas e ambientais que extrapolam o âmbito de predominância municipal.

5. Proposta de tese de repercussão geral:

É inconstitucional lei municipal que veda de forma absoluta a produção e a comercialização de *foie gras*, por envolver juízo que extrapola os limites da competência legislativa do ente federado local.

– Parecer pelo desprovimento dos recursos extraordinários e fixação da tese sugerida.

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

Trata-se de recursos extraordinários representativos do Tema 1080 da sistemática da Repercussão Geral, referente à competência legislativa de município para proibir a produção e a comercialização de *foie gras* nos estabelecimentos situados no âmbito municipal.

O acórdão objeto dos recursos extraordinários foi proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ostenta a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 16.222, de 25 de junho de 2015. Proibição de produção e comercialização de foie gras no âmbito do Município de São Paulo. Pedido de habilitação como amicus curiae. Sociedade Vegetariana Brasileira. Possibilidade. Artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99. Deferimento. Particular interessado. Pleito de admissão em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

assemelhada condição. Impossibilidade. Representatividade unipessoal equívoca. Indeferimento.

Preliminares. Ilegitimidade ativa. Inocorrência. Representatividade de caráter nacional com derivação em todas as esferas. Ato normativo impugnado vinculado aos objetivos da autora. Impossibilidade do pedido. Descabimento. Competência do Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade proposta em face de Lei Municipal (artigo 125, § 2º, da CF), ainda que a ofensa a dispositivos da Constituição Estadual revele estreita correlação com preceitos da Constituição Federal. Possibilidade de exame da ação com arrimo em aplicação ampla do artigo 144 da Carta Bandeirante. Preliminares rejeitadas.

Comercialização de artigos de couro. Legitimidade ativa e interesse processual. Ausência. Interesses da Associação desvinculados da produção e comercialização de artigos de vestuário confeccionados com couro animal, razão pela qual carece a autora tanto de legitimidade ativa para a defesa de tal matéria em juízo quanto de interesse processual, na modalidade pertinência temática, por refugir sua linha de atuação. Aplicação dos artigos 3º, 6º e 267, inciso VI, do Código de Processo Civil. Extinção do processo sem julgamento do mérito.

Representação ajuizada pela Associação Nacional de Restaurantes ANR, fundada na usurpação de competência. Falta de razoabilidade e ausência da fonte de custeio da despesa haurida da lei. Afronta aos artigos 25, 111 e 144 da Constituição Estadual. Atribuição legislativa do município que se circunscreve aos assuntos de interesse local ou caráter supletivo da legislação federal e estadual, não podendo proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto, interferindo diretamente em sua produção e consumo. Matéria abordada que extrapola o mero interesse local. Ação julgada procedente.

Na origem, a Associação Nacional de Restaurantes (ANR) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei 16.222/2015 do Município de São Paulo que proíbe a produção e a comercialização de *foie gras* e artigos de vestuário feitos com pele animal no âmbito da Cidade de São Paulo, e dá outras providências.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A associação autora alegou, em suma, usurpação de competência legislativa da União e dos Estados para legislar sobre produção e consumo, além de afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade por extrapolar a legislação o interesse local, dispondo sobre matéria de âmbito nacional e sem previsão da fonte de custeio da despesa de fiscalização decorrente da lei.

Submetida a causa ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, decidiu a Corte por extinguir o processo, com fundamento no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, no que se refere ao art. 3º da lei municipal impugnada, que trata da confecção de artigos de vestuário, e, no mais, julgou procedente o pedido, nos termos do acórdão recorrido.

Os subsequentes embargos de declaração foram rejeitados.

No primeiro recurso extraordinário, interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, alega-se contrariedade aos arts. 23, II, VI e VII, 24, VI, 93, IX, 170, V e VI e 225, § 1º, V e VI, da Constituição Federal.

Invoca o recorrente o art. 93, IX, da Carta da República para sustentar omissão do Tribunal *a quo* sobre pontos autônomos e relevantes, incompatível, no seu entender, com o dever de motivação suficiente das decisões.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assevera que os municípios têm competência administrativa e legislativa para fins de promover a defesa do meio ambiente e, nesse sentido, a Constituição Federal, atribui competência concorrente aos entes federativos para, respectivamente, cuidar da saúde, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Acrescenta que a competência dos municípios em temas relacionados ao meio ambiente pode ser extraída da previsão contida no art. 30, I e II, da Constituição da República, por força dos quais o legislador municipal pode regular temas de interesse local, bem como suplementar a legislação federal no que couber, além de afirmar ser dever do Poder Público em geral a adoção de diretrizes destinadas à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, da CF).

Ressalta que a importância da proteção ao meio ambiente foi reconhecida como princípio geral relacionado à atividade econômica, pois o art. 170, V e VI, da Constituição Federal menciona *“defesa do consumidor”* e *“defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”*.

Requer seja dado provimento ao recurso extraordinário para anular o acórdão impugnado ou para reformá-lo integralmente por ofensa aos referidos dispositivos constitucionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O segundo recurso extraordinário, interposto pelo Município de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, sustenta afronta aos arts. 29, 30, I e II, 37, 61, 93, IX, 103, IX, 170, VI e 225, § 1º, VI e VII, do texto constitucional.

O município também alega que o acórdão recorrido deixou de apreciar relevantes questões constitucionais suscitadas pelos litigantes e imprescindíveis para a solução da controvérsia, ferindo, no seu entender, o art. 93, IX, da Constituição Federal.

Afirma que a Associação nacional de Restaurantes (ANR) carece de legitimidade para atuar em sede de jurisdição constitucional, argumentando que falta à autora representatividade adequada, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República, uma vez que seria composta de filiados heterogêneos e lhe faltaria a necessária homogeneidade da categoria que representa.

Sustenta que a lei objeto da ação subjacente trata de matéria ambiental, mais especificamente de proteção à fauna, de forma que estaria sob o pálio das normas constitucionais que atribuem ao município competência para legislar, nos termos dos arts. 30, II, e 225, § 1º, VI e VII, do texto constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Defende a higidez da legislação municipal em exame, asseverando que há autorização constitucional para que o legislador limite a produção de certo bem em razão do impacto ambiental que cause, conforme dispôs o constituinte derivado ao modificar a redação do art. 170, VI, da Carta Magna.

Assinala que o Município de São Paulo tem interesse local em tutelar a fauna por meio da proibição da produção e comercialização do *foie gras*, por ser o maior centro consumidor da mercadoria no território nacional, advindo sua competência legislativa, aduz, também do previsto no art. 30, I, da Constituição Federal.

Ressalta que os encargos orçamentários impostos pela norma ao Poder Executivo já estariam incluídos nas atribuições ordinárias advindas do exercício do poder de polícia ambiental.

Pede o provimento do apelo extraordinário, com reforma da decisão impugnada e declaração de constitucionalidade da lei municipal em questão.

O terceiro recurso extraordinário, interposto pela Câmara Municipal de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, *a*, do texto constitucional, aponta violação dos arts. 5º, XXXV, LIV e LXXIII, 23, VI, 24, V e VI, 30, I e II, 93, IX, 125 § 2º, 163 e seguintes, e 225, da Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A recorrente aponta omissão da decisão recorrida, com conseqüente ofensa aos arts. 93, IX, e 5º, XXXV, da Constituição da República.

Consigna inexistir usurpação de competência legislativa dos demais entes federados, afirmando que o acórdão recorrido entendeu tratar-se a matéria normatizada de produção e consumo, deixando de enfrentar a compreensão de que se trata da vedação de práticas cruéis contra os animais e, portanto, de proteção ao meio ambiente.

Argumenta que o art. 225, § 1º, VII, do texto constitucional veda a prática de maus tratos contra animais e institui uma nova ética na relação entre os seres humanos e a natureza, de modo que a proibição da comercialização, no âmbito do Município de São Paulo, de *foie gras* e outros produtos feitos a partir de práticas cruéis consubstancia meio de efetivamente impedir atitude já vedada pela ordem constitucional.

Salienta que a competência legislativa em questões ambientais é concorrente entre os entes da federação e, aos municípios, compete complementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local. Diz que, no caso, a lei municipal questionada apenas teria regulamentado, de forma complementar, as normas já existentes em matéria de vedação à prática de maus tratos aos animais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Justifica a existência de interesse local na regulamentação da matéria, explicitando que os municípios, na pirâmide da Federação, são a base de convivência obrigatória dos indivíduos e melhor instrumento para a difusão de hábitos e costumes sobre o meio ambiente, além de mencionar que o Município de São Paulo é o maior consumidor de *foie gras* do país e à cidade foi conferido o título de Capital Mundial da Gastronomia.

Faz considerações acerca da técnica de produção do *foie gras*, apontando tratar-se de método cruel e que implica maus tratos aos patos e gansos abatidos, ponderando sobre a necessidade de preservação do meio ambiente para afirmar que a lei municipal em exame é legítima, ética e proporcional, não havendo ofensa ao princípio da razoabilidade.

Ressalta inexistir ofensa aos princípios orçamentários, sustentando que a lei não estabelece condutas para o Poder Executivo, mas tão somente aos particulares, não implicando aumento de despesas para o município.

Requer, assim, (i) a extinção do feito sem resolução de mérito quanto à alegação de usurpação de competência da União e dos Estados, por fazer confronto direto com a Constituição Federal; (ii) e/ou a anulação do acórdão recorrido por omissão e violação do arts. 5º, XXXV, e 93, IX, do texto constitucional; e (iii) e/ou, no mérito, seja julgado improcedente o pedido,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

declarando-se a constitucionalidade da Lei do Município de São Paulo 16.222/2015.

Apresentadas as contrarrazões e admitidos os recursos extraordinários, foram os autos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuídos no âmbito da Suprema Corte, despachou o eminente Relator, encaminhando os autos à Procuradoria-Geral da República.

O *Parquet* manifestou-se pela presença das condições de admissibilidade e dos pressupostos recursais, requerendo, após exame do feito pelo Plenário Virtual, nova vista para manifestação quanto ao mérito dos recursos.¹

Apresentado ao Plenário Virtual, reconheceu o Supremo Tribunal Federal a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado nestes paradigmas. Respectivo aresto ficou assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.222/2015 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE FOIE GRAS E ARTIGOS DE VESTUÁRIO CONFECCIONADOS COM PELE ANIMAL. DISCUSSÃO EM TORNO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE O ASSUNTO. RELEVÂNCIA DA

¹ Manifestação 287/2018-CAV, subscrita pelo Subprocurador-Geral da República Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho, de 20.7.2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*MATÉRIA E DOS ARGUMENTOS CONFLITANTES.
MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO
GERAL.*

Retornaram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer sobre o tema.

Eis, em síntese, o relatório.

1. EXAME DO TEMA 1080 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 Delimitação do tema para exame neste leading case

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito à constitucionalidade da Lei do Município de São Paulo 16.222/2015, que veda a produção e a comercialização de *foie gras* e artigos de vestuário feitos com pele animal no âmbito da Cidade de São Paulo, e dá outras providências.

Eis o teor da norma em questão:

Art. 1º – Esta lei dispõe sobre a proteção dos animais no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º – Fica proibida a produção e comercialização de foie gras, in natura ou enlatado, nos estabelecimentos comerciais situados no âmbito do Município de São Paulo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º – Fica proibida a comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro animal criados exclusivamente para a extração e utilização de pele, no âmbito do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Não serão alcançados pelo disposto nesta lei os produtos confeccionados com peles oriundos da produção pecuária em geral.

Art. 4º – A infração ao disposto nesta lei acarretará multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e será aplicada em dobro em caso de reincidência, sem prejuízo da apreensão do produto.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata o caput deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que no caso de extinção desse índice será adotado outro, criado por lei federal, que reflita e recomponha o poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º – O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 6º – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

No que diz respeito ao art. 3º da referida legislação municipal – que trata da comercialização de artigos de vestuário confeccionados com couro animal – o acórdão recorrido entendeu ausentes legitimidade ativa *ad causam* e interesse processual da autora para a propositura da ação subjacente,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

julgando, nesta parte, extinto o processo sem julgamento do mérito, com aplicação do disposto nos arts. 3º, 6º e 267, VI, do Código de Processo Civil.

Tal ponto refoge ao objeto dos recursos extraordinários interpostos, circunscrevendo-se a controvérsia à constitucionalidade dos dispositivos que tratam da proibição da produção e comercialização de *foie gras* nos estabelecimentos situados no Município de São Paulo.

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, esclareceu cingir-se a temática ao exame de conformidade da proibição municipal de produção e comercialização do alimento com a Constituição Federal.

Salientou o Tribunal que a análise passa pelos preceitos constitucionais atinentes à competência municipal para legislar sobre meio ambiente, bem como para suplementar a legislação federal e estadual, no limite do interesse local.

Ressaltou a Suprema Corte a relevância jurídica da matéria, consignando que o exame de constitucionalidade da lei municipal em questão requer a ponderação entre importantes princípios constitucionais, sopesando-se, de um lado, o princípio da livre iniciativa e, de outro, os da proteção do consumidor e do meio ambiente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.2 A competência legislativa municipal

Como integrantes da Federação brasileira, aos municípios foi outorgada capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que lhes assegura um rol de competências administrativas e legislativas próprias.

Quanto à competência legislativa, foram os municípios contemplados com atribuições privativas não enumeradas, podendo tais entes legislar, nos termos do art. 30, I, do texto constitucional², sobre assuntos de interesse local.

De forma paralela às competências implícitas, estabeleceu a Constituição Federal competências exclusivas enumeradas, previstas no art. 30, III a IX³, e em outros dispositivos da Carta da República, a exemplo do estabelecido nos arts. 29, 156, 182 e 211, § 2º.

² “Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

³ “Art. 30. (...)

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Além disso, dispõem os municípios de competência legislativa suplementar, cabendo-lhes legislar para complementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local, no desempenho da competência disposta no art. 30, II, da Constituição Federal⁴. A normação municipal, proveniente do exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes.

Anote-se, ainda, que, nos termos dos arts. 23, VI e VII⁵, e 225, *caput* e § 1^º, do texto constitucional, incumbe ao Poder Público a defesa e proteção

4 “Art. 30. (...)

II – *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*”

5 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)”

VI – *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

VII – *preservar as florestas, a fauna e a flora;*”

6 “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.

§ 1^º *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

I – *preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

II – *preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

III – *definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

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;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do meio ambiente, sendo atribuição comum dos entes federativos a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao Estado, em todas as esferas, 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), além de ser obrigação estatal coibir práticas que provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, § 1º, VII).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, já reconheceu aos municípios competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse eminentemente local. Nesse sentido, são exemplos os seguintes julgados em repercussão geral:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público.

3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida.

4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 7 maio 2015 – Grifos nossos)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.026/2010 do Município de Americana/SP, que determina a proibição de 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 729.731/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 25 out. 2017 – Grifo nosso)

Do delineado cenário constitucional, verifica-se que a principal diretriz na delimitação da competência legislativa municipal é dada pela existência de interesse local, entendido este como aquele que diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade.

Há de ser compreendido de interesse local o assunto que seja predominantemente municipal, já que os fatos locais tendem a repercutir, de alguma maneira, também, sobre as demais esferas da Federação. Como assentado nos referidos paradigmas da repercussão geral, o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município em relação aos entes estaduais e federal.

É prescindível a exclusividade do interesse local, que, inclusive, revela-se de difícil configuração, bastando que se verifique uma preponderância do interesse local. Por tal razão, salvo as inquestionáveis hipóteses de interesse local, em boa parte das situações a identificação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interesse predominante, de modo a verificar-se se é o local, há de ocorrer caso a caso.⁷

A competência municipal para legislar sobre os interesses locais se justifica, tendo em vista que, no desenho federativo brasileiro, é o ente municipal a base de convivência dos cidadãos, onde lhes são prestados diretamente os serviços públicos mais básicos, sendo natural, por isso, que a municipalidade legisle sobre a vida daquela comunidade, eis que conhece suas peculiaridades e necessidades.

A doutrina invocada pelo acórdão recorrido bem delinea o papel desses integrantes da Federação:

“Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federal, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem.”⁸

7 Nesse sentido: SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional/Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero [livro eletrônico]. 8ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

8 Autora citada em trecho do acórdão recorrido: SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O Município na Constituição Federal de 88, 1ª edição, São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A competência dos municípios para legislar sobre determinada questão advirá do interesse que atenda, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do respectivo Estado ou do País. Tal reflexo sobre as demais esferas, no entanto, há de ser proporcional aos limites do foro municipal.

Interesse local é um conceito a ser extraído das carências locais e prementes de cada população municipal, não se podendo perder de vista, no entanto, que o município está inserido dentro da Federação e do correspondente Estado-membro, formando uma união indissolúvel. Desse modo, a definição do interesse local há de ter certa elasticidade, em razão das multifárias realidades que englobam o ente local, sob pena de invasão de competência das demais esferas de poder.

A legislação municipal, mesmo que sob pretexto de proteger interesse local, há de guardar respeito aos princípios constitucionais pertinentes a cada situação, devendo buscar harmonia com os cenários fático-jurídicos regional e nacional, de forma a evitar dissonâncias e desigualdades que tornem a norma local incompatível com a ordem constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.3 A ausência de interesse predominantemente local – tema de circunstâncias culturais, econômicas e ambientais que extrapolam os limites do foro municipal

Na hipótese, a lei municipal impugnada foi editada com fundamento na proteção dos animais e na necessidade de preservação do meio ambiente, uma vez que a produção de *foie gras* envolveria práticas e métodos cruéis, que implicariam maus tratos aos patos e gansos abatidos.

Percebe-se que a situação impõe a realização de juízo acerca do que seria crueldade animal, senso que abrange considerações culturais, econômicas e ambientais que extrapolam o âmbito de predominância municipal, de modo a demonstrar que a proibição de produção e comercialização do alimento transborda a matéria de interesse meramente local.

Reforça essa conclusão o fato de a controvérsia objeto deste *leading case* evidenciar um aparente antagonismo entre relevantes valores constitucionais: a produção e a comercialização de produto que incrementa o setor de gastronomia e culinária, circunstância relacionada à livre iniciativa e ao contexto social e econômico da localidade, reveladora do maior mercado consumidor cidadão brasileiro; e a necessária proteção da fauna, com a vedação de práticas que submetam os animais a crueldade, de forma a defender o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tem lecionado a doutrina que, na solução de conflitos entre valores constitucionais, o intérprete não deve abandonar completamente um preceito para a aplicação absoluta de outro. Há, sim, de procurar harmonizá-los por meio de juízo de ponderação, consideradas as características do caso concreto.⁹

In casu, a solução do aparente conflito entre os dois direitos confrontados, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, foi realizada pelo legislador municipal, no sentido de vedar de forma absoluta a produção e a comercialização de *foie gras* no âmbito do seu respectivo território, por entender que o método de fabricação do produto consubstancia crueldade contra os animais.

Todavia, é inapropriado que essa ponderação seja feita apenas com base em parâmetros socioculturais e econômicos locais, tendo em vista a existência de interesses e necessidades gerais sobre a questão, restando claro que a normatização circunscrita ao Município de São Paulo pode acarretar desigualdades e dissonâncias que não se compatibilizam com a ordem jurídica constitucional.

9 Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo [livro eletrônico] – 8ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Entender, a partir da determinação de que ao Poder Público cabe coibir o tratamento cruel contra os animais, que se deve vedar linearmente a produção e comercialização do alimento, é extrapolar a permissão dada ao ente municipal de legislar em atenção aos assuntos que sejam de peculiar e premente interesse de sua população.

Como concluiu o acórdão recorrido, constitui afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade o fato de o município, com fundamento tão somente em sua realidade ambiental e econômica, proibir a produção e a comercialização de *foie gras*.

Poderia o ente municipal regulamentar, de acordo com o interesse local, a produção e a comercialização de determinado produto em seu território, de modo a estabelecer restrições ou impor determinadas técnicas e metodologias que considere mais adequadas e protetivas ao meio ambiente. Revela-se inadequado, no entanto, que a municipalidade legisle para proibir, de forma ampla e geral, sua produção, comercialização ou consumo.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

Os recursos extraordinários trazem, essencialmente, duas alegações preliminares: (i) ilegitimidade ativa *ad causam* da Associação Nacional de Restaurantes (ANR) para atuar em sede de jurisdição constitucional, eis que não teria a autora representatividade adequada, nos termos do art. 103, IX, da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Constituição Federal (segundo recurso); e (ii) ofensa ao art. 93, IX, do texto constitucional, pois o acórdão recorrido teria deixado de abordar questões imprescindíveis para a solução da controvérsia (comum aos três recursos).

Quanto à aventada ilegitimidade ativa *ad causam* da associação autora, teve razão o Tribunal *a quo* ao julgar improcedente tal preliminar, tendo em vista que a entidade goza de atuação em âmbito nacional, estando, como mencionou a Corte estadual, legitimada à propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o próprio Supremo Tribunal Federal, de forma que não seria plausível negar-lhe legitimidade em sede de controle estadual.

No tocante à aventada ausência de fundamentação da decisão impugnada, verifica-se que, embora em sentido contrário aos interesses dos recorrentes, o acórdão recorrido, devida e fundamentadamente, analisou as questões indispensáveis ao julgamento da causa, de forma que se observou o art. 93, IX, da Constituição Federal.

No mérito, embora indiquem dispositivos constitucionais distintos, coincidem os argumentos recursais de higidez da legislação municipal, pois, afirma-se: (i) inexistente usurpação de competência legislativa dos demais entes da Federação; (ii) é concorrente a competência legislativa em questões ambientais; e (iii) aos municípios compete complementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do interesse local, que existiria na espécie.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conforme explicitado no item de exame do tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece aos municípios competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse eminentemente local, entendido este como aquele que atenda às necessidades próprias e prementes dos respectivos munícipes.

Além disso, a legislação municipal, mesmo que sob a justificativa de proteger interesse local, há de guardar respeito aos princípios constitucionais pertinentes a cada situação, devendo existir harmonia com os contextos fático-jurídicos regional e nacional, de forma a evitar dissonâncias e desigualdades inconstitucionais.

A proibição absoluta estabelecida pela norma local em análise impõe a realização de juízo acerca do que seria crueldade animal, percepção que envolve considerações culturais, econômicas e ambientais que extrapolam o âmbito de predominância municipal, o que afasta o caráter de interesse local da questão.

Portanto, os recursos extraordinários não de ser desprovidos para, confirmando-se o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgar procedente o pedido inicial, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei do Município de São Paulo 16.222/2015.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento dos recursos extraordinários e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1080, sugere a fixação da seguinte tese:

É inconstitucional lei municipal que veda a produção e a comercialização de foie gras, por envolver juízo que extrapola os limites da competência legislativa do ente federado local.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República

Assinado digitalmente

[VCM]