

05/03/2020

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.030.732 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
RECTE.(S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
RECTE.(S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **DJENANE FERREIRA CARDOSO**
RECDO.(A/S) : **ASSOCIACAO NACIONAL DE RESTAURANTES - ANR**
ADV.(A/S) : **EDUARDO HENRIQUE DE OLIVEIRA YOSHIKAWA**

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Roberto Barroso e Gilmar Mendes. Não se manifestou o Ministro Celso de Mello.

RE 1030732 RG / SP

Ministro LUIZ FUX
Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.030.732 SÃO PAULO

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

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de recurso extraordinário, manejado com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos de ação direta de inconstitucionalidade estadual movida em face da Lei 16.222/15, a qual dispõe que:

“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.

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. (Regulamentado pelo Decreto nº 56.897/2016)

RE 1030732 RG / SP

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.

Art. 7º (VETADO)."

Com relação ao artigo 3º da Lei 16.222/15, o processo foi extinto sem resolução de mérito, com fulcro no artigo 267, inc. VI, do Código de Processo Civil de 1973, tendo em vista a ilegitimidade ativa *ad causam* e ausência de interesse processual da Associação Nacional de Restaurantes (ANR). (Doc. 7, pp. 227 – 228)

Na parte conhecida, o pedido foi julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 5º e 6º da lei supracitada, a qual dispõe sobre a proibição da produção e comercialização de *foie gras* no Município de São Paulo.

Confira-se a ementa do acórdão recorrido, *in verbis*:

"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, §

RE 1030732 RG / SP

2º, da Lei nº 9.868/99. Deferimento. Particular interessado. Pleito de admissão em 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.” (Doc. 7, pp. 216-217)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados. (Doc. 7, pp. 267-271)

Nas razões do apelo extremo, os recorrentes sustentam preliminar de repercussão geral e, no mérito, apontam violação aos artigos 5º, XXV,

RE 1030732 RG / SP

LIV e LXXIII; 23, II, VI e VII; 24, V e VI; 30, I e II; 93, IX; 125, § 2º; 163; 170, V e VI; e 225, § 1º, V e VI, da Constituição Federal.

Com efeito, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo aduz que *“não existe competência concorrente exclusiva da União e Estados para legislar sobre a fauna (art. 24, VI, da CF/88), pois fundados na competência política administrativa comum de preservação da fauna e na competência legislativa suplementar, os Municípios estão legitimados, atendendo ao interesse local, a suplementar o regramento federal e estadual sobre a matéria, conferindo proteção maior aos animais”*. Argumenta, ainda, que a atividade econômica deve ser realizada em harmonia com os princípios e diretrizes orientados à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Doc. 7, pp. 277- 307).

De sua parte, o Prefeito do Município de São Paulo alega a ilegitimidade da parte autora, ora recorrida, para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a ausência de representatividade adequada. Afirma, ainda, que a lei visa coibir práticas de crueldade aos animais e que o ente federativo municipal é competente para legislar sobre a proteção do meio ambiente, sendo a vedação da produção e comercialização de *foie gras* matérias de interesse local. Por fim, destaca que não é criado nenhum encargo ao Poder Executivo. (Doc. 8, p. 30 – doc. 9, p. 13)

Ademais, a Câmara Municipal sublinha que o acórdão recorrido fundamentou-se em normas da Carta Magna, não da Constituição Estadual, sendo incabível, portanto, o controle concentrado de constitucionalidade. Destaca, outrossim, a insuficiência de fundamentação do julgado, que não foi suprida com a oposição dos embargos de declaração. Além disso, salienta que os Municípios detêm competência concorrente para legislar acerca da proteção ao meio ambiente, devendo suplementar as legislações federal e estadual, dentro dos limites do interesse local. Por fim, afirma que a lei não criou despesas, apenas assegurou a observância das regras gerais já previstas em outros instrumentos normativos e na Constituição Federal. (Doc. 9, p. 15 – doc. 10, p. 15)

RE 1030732 RG / SP

O Tribunal *a quo* proferiu juízo positivo de admissibilidade, enviando os autos à análise desta Corte. (Doc. 10, pp. 124-126)

É o relatório.

Ab initio, verifico que foram observados os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário. De fato, a matéria constitucional está prequestionada e sua solução prescinde de revolvimento fático-probatório.

In casu, a controvérsia cinge-se à constitucionalidade dos dispositivos da Lei 16.222/15, que dispõem sobre a proibição da produção e comercialização de *foie gras* nos estabelecimentos situados no Município de São Paulo. Deveras, o questionamento requer a análise dos vícios materiais alegados e da observância, por parte do Município de São Paulo, dos preceitos constitucionais atinentes à competência para legislar sobre matéria afeta ao meio ambiente, bem como suplementar a legislação federal e estadual, nos termos dos arts. 23, VI e VII; 24, VI, e 30, I e II, da Constituição Federal.

Destaca-se, por oportuno, que no julgamento do RE 586.224/SP, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe 7/5/2015, sob a sistemática da repercussão geral, foi reconhecida a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, no limite do interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (Tema 145 da Repercussão Geral).

Outrossim, impende salientar que a Carta Magna consagra, no parágrafo único do artigo 170, a liberdade de iniciativa como princípio fundamental. No entanto, a relevância constitucional deste direito não o habilita a interferir no núcleo essencial de outros princípios de elevado interesse público.

Nesse teor, para o exame da constitucionalidade da Lei 16.222/15 faz-se mister a realização da ponderação entre princípios constitucionais. Dessa forma, a resolução da controvérsia está condicionada ao peso que se confira, de um lado, ao princípio da livre iniciativa e, de outro, aos

RE 1030732 RG / SP

princípios da proteção do consumidor e do meio ambiente, restando evidenciada, portanto, a relevância jurídica da matéria.

Por fim, considerando a possibilidade de ensejar impactos financeiros consideráveis, pois o artigo 6º da Lei 16.222/15 prevê que as despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e, se necessário, suplementadas, demonstra-se a relevância econômica da questão debatida.

Além disso, a *vexata quaestio* transcende os limites subjetivos da causa, já que a sua solução revela potencial impacto em diversos casos, à vista da existência de legislações similares em outros Municípios (*v.g.*, Lei Complementar nº 1.008 do Município de Blumenau e Lei Complementar nº 593 do Município de Florianópolis).

Vê-se, assim, que o pronunciamento desta Corte é relevante para balizar demandas futuras, sendo a definição acerca da constitucionalidade da proibição da produção e comercialização de *foie gras* no Município de São Paulo necessária para a garantia da segurança jurídica.

Ex positis, nos termos do artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil/2015, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Brasília, 12 de fevereiro de 2020.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.030.732 SÃO PAULO

MANIFESTAÇÃO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
CONSTITUCIONALIDADE – LEI
MUNICIPAL – PRODUÇÃO E
COMERCIALIZAÇÃO DE FOIE GRAS –
PROIBIÇÃO – REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. O assessor David Laerte Vieira prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário nº 1.030.732, relator o ministro Luiz Fux, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 14 de fevereiro de 2020, sexta-feira, sendo o último dia para manifestação 5 de março, quinta-feira:

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, o Prefeito do Município de São Paulo, a Câmara Municipal de São Paulo e o Presidente desta interpuseram recursos extraordinários, com alegada base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, em face de acórdão por meio do qual o Órgão Especial do Tribunal de Justiça estadual assentou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei municipal nº 16.222/2015 a versarem proibição da produção e comercialização, nos estabelecimentos locais, de *foie gras* (fígado gordo).

O Procurador-Geral de Justiça assinala ofensa aos artigos 23, incisos II, VI e VII, 24, inciso VI, 93, inciso IX, 170, incisos V e VI, e 225, § 1º, incisos V e VI, da Lei Maior, sustentando que a proteção do meio ambiente insere-se nos casos de competência concorrente dos três entes da Federação. Alude à vedação,

RE 1030732 RG / SP

contida na Constituição Federal, de submissão de espécies da fauna, inclusive doméstica, a tratamento cruel.

O Prefeito aponta violados os artigos 29, 30, inciso I e II, 37, 61, 93, inciso IX, 103, inciso IX, 170, inciso VI, e 225, § 1º, incisos VI e VII, da Carta da República. Diz faltar à Associação Nacional de Restaurantes representatividade para deflagrar a ação. Frisa ser de competência supletiva e interesse local norma protetiva à fauna, no que proibido emprego de métodos cruéis na criação de patos e gansos, envolvendo alimentação forçada, a resultar em hipertrofia do fígado e morte prematura. Sublinha ausente aumento de despesa, inserida a fiscalização nas atribuições cotidianas dos órgãos municipais.

A Câmara Municipal e o respectivo Presidente asseveram contrariedade aos artigos 5º, incisos XXXV, LIV e LXXIII, 23, inciso VI, 24, incisos V e VI, 30, incisos I e II, 93, inciso IX, 125, § 2º, 163 e 225 da Lei Maior. Realçam não haver a decisão recorrida indicado, acerca da usurpação de competência pelo Município, artigos da Constituição do Estado. Ressaltam a atribuição normativa, conferida aos Municípios, para disporem vedação de práticas cruéis contra animais, sendo concorrente a competência a envolver tema ambiental. Salientam não surgidas novas despesas, argumentando que, caso criadas, revelariam comprometimento da eficácia da norma, mas não da validade, no exercício financeiro.

O extraordinário foi admitido na origem.

O Relator submeteu o processo ao Plenário Virtual, afirmando ultrapassar a matéria os limites subjetivos da lide, levando em conta legislação similar vigente em outros Municípios, a exemplo de Blumenau e Florianópolis. Manifestou-se pela repercussão geral da questão.

2. Tem-se controvérsia de envergadura constitucional, circunstância

RE 1030732 RG / SP

a reclamar o crivo do Supremo. Cumpre ao Tribunal definir a compatibilidade, com a Carta da República, de lei municipal a versar a proibição da produção e comercialização de *foie gras*.

3. Pronuncio-me no sentido de estar configurada a repercussão maior.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente.

5. Publiquem.

Brasília, 18 de fevereiro de 2020.

Ministro MARCO AURÉLIO