



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 376/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0763/21

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Xexéu Trípoli, que veda a distribuição gratuita de itens de higiene pessoal, cosméticos ou perfumes acondicionados em embalagens de plástico de uso único, no âmbito do Município de São Paulo.

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º, a distribuição gratuita dos produtos descritos poderá ocorrer desde que estejam "acondicionados em dispensador com refil ou produtos com embalagens retornáveis, acima de 200ml, que deverão ser higienizados após a estadia de cada hóspede."

Já o artigo 3º dispõe que o descumprimento das regras impostas poderá acarretar advertência, multa e, em último caso, a suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento.

De acordo com a justificativa, o Brasil possui cerca de 2,4 milhões de leitos em hotéis, sendo que parte significativa de tais estabelecimentos disponibiliza itens de conveniência como xampu, condicionador e hidratantes corporais, embalados em frascos pequenos, de plástico. Informa o proponente, ademais, que a grande quantidade de plástico descartada de forma irregular acarreta graves danos ao meio ambiente, como o entupimento de bueiros e a contaminação do solo e dos oceanos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto merece prosperar, como veremos a seguir.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Ademais, consoante o disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

No que se refere à proteção do meio ambiente, é cediço que o Município detém competência legislativa suplementar para legislar sobre o tema, com respaldo no artigo 30, II, da Constituição Federal.

Não bastasse, o artigo 23, VI, da Constituição Federal determina que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, que "o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local" (RE 194.704/MG).

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

"Art. 7º. É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I - meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;"

Já no artigo 181 da Lei Maior Local vislumbra-se a diretriz traçada ao Poder Público para que elabore uma política de cunho participativo de proteção ao meio ambiente:

"Art. 181. O Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para coordenar, fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a:

I - formulação de política municipal de proteção ao meio ambiente;

...

III - estabelecimento de normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental;"

Nada obsta, portanto, que a Câmara Municipal disponha sobre a distribuição de produtos em embalagens feitas com material plástico, atuando assim na proteção ao meio ambiente.

In casu, o interesse público a ser tutelado é igualmente interesse local, a ser protegido nos limites do poder de polícia da Administração Pública.

De outro lado, há que se apontar que o Supremo Tribunal Federal, a respeito da Lei Municipal nº 15.374/11, que dispunha sobre a restrição de distribuição de sacolas plásticas nos supermercados, consolidou o entendimento de que não é vedado aos municípios legislar de forma a suplementar a legislação federal com relação à proteção ambiental.

É o que se depreende do respectivo acórdão, prolatado no Recurso Extraordinário nº 901444, cujo Relator foi o Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 19/09/2016, publicado em 22/09/2016, cujo excerto transcrevemos:

"Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que "não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado". Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido:

'A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre 'produção e consumo', 'conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição', 'proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico' (art. 24, incisos V, VII e VII).

Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II).

Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.

(...) a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a 'Política Nacional de Resíduos Sólidos', manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.' (artigo 9º).

E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem 'o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes', assim como 'a

preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural' (artigo 180, incisos I e III).

Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes 'providenciarão, com a 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' (artigo 191).

Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam 'a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora' e a 'minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação' (art. 2º, incisos IV, V e VI).

Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.

Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado.' "

Com efeito, o simples fato de a produção de determinado produto ser regulamentado em norma federal, ou possuir normatização para a indústria da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, não impede que o ente federado, dentro de sua esfera de competência, proíba ou restrinja o seu uso, por razões ambientais ou de proteção à saúde do consumidor, ainda que indiretamente.

Especificamente sobre matéria bastante correlata à presente, trazemos à colação decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça ao analisar a constitucionalidade da Lei nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020 que veda o fornecimento de produtos plásticos de uso único como copos, pratos, talheres, agitadores para bebidas e varas para balões de plásticos descartáveis aos clientes de hotéis, restaurantes, bares e padarias, entre outros estabelecimentos comerciais:

ADIn. Ambiental. Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente. CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral. Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente.

Referida decisão ainda não transitou em julgado, porém trata-se de precedente bastante favorável, proferido em votação unânime pelo C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Por fim, versando o projeto de lei sobre Política Municipal de Meio Ambiente, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do artigo 41, inciso VIII, da nossa Lei Orgânica.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Rubinho Nunes (UNIÃO)
Sandra Tadeu (UNIÃO) - Relatora
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/04/2022, p. 104

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.