



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 475/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0543/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Rubinho Nunes, que institui o programa municipal de logística reversa, por meio da concessão de incentivo fiscal na forma de desconto sobre o ISSQN e criação do selo "Empresa Amiga do Meio Ambiente".

De acordo com o projeto, a logística reversa deve ser compreendida como "o 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, bem como o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos." (art. 1º, § 1º).

Para fazer jus aos benefícios fiscais, as empresas devem: i) estruturar e implementar sistema de logística reversa; ii) apresentar um planejamento traçando estratégias para as suas ações; iii) demonstrar de forma detalhada o ciclo de vida dos seus produtos e as opções para a destinação dos resíduos gerados; iv) comprovar o retorno ao ciclo produtivo de no mínimo 40% dos resíduos sólidos reutilizáveis (art. 2º).

O selo "Empresa Amiga do Meio Ambiente" deverá ser concedido às pessoas jurídicas que cumprirem os requisitos previstos no projeto, e tem como objetivo fomentar e premiar práticas relacionadas a políticas de meio ambiente e logística reversa (art. 6º).

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, visto que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o projeto tem por escopo a preservação do meio ambiente, matéria cuja competência é comum a todos os entes federados, nos termos do art. 23, VI, da Constituição Federal.

Especificamente no que tange à competência legislativa municipal, o interesse local exigido pelo inciso I do art. 30 da Constituição Federal é evidenciado em virtude da competência desse ente federado em organizar e prestar o serviço público de coleta e remoção de lixo, conforme preceitua o inciso V desse mesmo dispositivo da Carta Magna, complementado pelo art. 10 da Lei Federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), assim redigido:

"Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei."

Essa atribuição conferida aos Municípios decorre do princípio da função social da cidade, estabelecido expressamente no art. 182 da Constituição Federal, que prevê a execução pelo Poder Público municipal da política de desenvolvimento urbano.

Referida função social abrange aspectos multidisciplinares, dentre os quais se insere o dever de proteção ao meio ambiente, conforme prevê o art. 2º, incisos I e VI, alínea "g", do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01):

"Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

g) a poluição e a degradação ambiental"

Não se pode olvidar, por seu turno, que a Lei Complementar nº 140/11, que dispõe sobre as competências administrativas dos entes federados em matéria ambiental, prevê no seu art. 9º, inciso I, a competência dos Municípios para executar e fazer cumprir no âmbito de seus territórios as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente.

Essa atribuição administrativa de nada valeria se não fosse acompanhada da correspondente competência legislativa, sendo clara a possibilidade de os Municípios legislarem sobre o tema tratado neste projeto, especialmente sobre logística reversa.

A logística reversa caracteriza-se como "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" (art. 3º, XII, da Lei nº 12.305/10 - Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Registre-se que a Lei nº 12.305/10 lista no art. 33 vários produtos que obrigatoriamente deverão ser submetidos ao mecanismo da logística reversa, ressalvando no §1º do referido dispositivo a possibilidade de estender tal mecanismo a outros produtos, tendo em conta o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Cumprir destacar que a matéria já foi objeto de análise pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu a possibilidade de implementação de logística reversa a partir de lei de iniciativa parlamentar, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos a título ilustrativo:

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 13.316, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002, QUE DISPÕE SOBRE A COLETA, DESTINAÇÃO FINAL E REUTILIZAÇÃO DE EMBALAGENS, GARRAFAS PLÁSTICAS E PNEUMÁTICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - DETERMINAÇÃO DE RECOMPRA E DESTINAÇÃO DE EMBALAGENS PLÁSTICAS PELA PRODUTORA E DISTRIBUIDORA DE COSMÉTICOS - LOGÍSTICA REVERSA - RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA IMPUTADA AO SETOR EMPRESARIAL - OBSERVÂNCIA À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS - LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010- PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR - INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA - RETORNO DOS AUTOS À CÂMARA SUSCITANTE PARA APRECIÇÃO DA APELAÇÃO."

(Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016895-17.2015.8.26.0000, j. 23/09/15)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE MEDICAMENTOS INSERVÍVEIS. RESÍDUOS SÓLIDOS. TITULARIDADE DO MUNICÍPIO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E INCUMBÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA ORDENAR E CONTROLAR O USO DO SOLO, DE MODO A EVITAR A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE. CRITÉRIO DA TERRITORIALIDADE. INTERESSÉ LOCAL CONFIGURADO. LEI QUE, ADEMAIS, SE AJUSTA À LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O TEMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE."

(ADI nº 0038909-63.2013.8.26.0000, j. 31/07/13)

Em relação ao benefício fiscal que se visa instituir, consistente na isenção parcial de ISSQN para as empresas que se engajarem em políticas de logística reversa, também não há que falar em ilegalidade e inconstitucionalidade.

Com efeito, o Município possui competência para legislar sobre matéria tributária, nos termos do art. 30, III, da Constituição Federal, e do art. 13, III da Lei Orgânica do Município, segundo o qual cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas.

Note-se, ainda, que não existe iniciativa reservada para a matéria, conforme restou, inclusive, decidido em sede de repercussão geral pelo STF (Tema 682), podendo o projeto de lei partir de iniciativa parlamentar.

Corroborando tal entendimento, oportuno mencionar recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que reconheceu a constitucionalidade de lei oriunda de iniciativa parlamentar versando sobre programa de recuperação fiscal, verbis:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 882, de 26 de abril de 2017, do Município de Catanduva, que "institui o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS Catanduva, relativo aos débitos fiscais de pessoas físicas e jurídicas com o fisco municipal e dá outras providências" - Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes, vício de iniciativa, falta de indicação dos recursos e vedação de programas não previstos na lei orçamentária - Não reconhecimento - O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária - Recuperação fiscal (REFIS) que não implica em ofensa ao texto constitucional - "O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado" (RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) - Descabida, também, a alegação de ofensa ao artigo 176, inciso I, da Constituição do Estado - Precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal. Pedido improcedente. (ADI nº 2080335-79.2017.8.26.0000, j. 13/09/17, grifamos)

Ressalte-se que, como visto acima, o entendimento judicial está consolidado no sentido de que o fato de medidas como a veiculada pelo projeto gerarem reflexos no aspecto orçamentário-financeiro, não se mostra apto a incluir a propositura entre aquelas reservadas à iniciativa do Poder Executivo, eis que a cláusula de reserva de iniciativa, por importar em restrição ao exercício de função típica do Poder Legislativo, deve receber interpretação restrita, sob pena de violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes (STF, ADI-MC 724/RS) e também porque já está pacificada a existência de iniciativa parlamentar para projetos que versem sobre matéria tributária.

Durante a tramitação do projeto, deverão ser realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado, o projeto dependerá da votação da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 40, § 3º, I, da Lei Orgânica,

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/05/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO) - Relatora

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/05/2022, p. 101

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