

PARECER Nº 514/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0587/09.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilson Barreto, que pretende alterar a Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, a qual dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos.

A propositura em tela visa estabelecer sanções para os casos de infração ao caput do artigo 8º da citada lei, sendo elas: multa correspondente ao valor mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e interdição.

De acordo com a justificativa de fls. 02, a Lei nº 13.316/02 não estabelece nenhuma sanção para as empresas, importadoras e distribuidoras de pneumáticos que não instituem o sistema de coleta de pneus devendo ser suprida a lacuna atualmente existente.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

De início, deve ser registrado que o Município possui competência legislativa suplementar para editar normas de proteção do meio ambiente (art. 30, II c/c art. 24, VI da Constituição Federal; art. 13, II Lei Orgânica do Município), bem como possui competência para reger as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, nos termos do art. 160 da Lei Orgânica do Município.

Cabe ressaltar, ainda, que o Poder Público detém o poder de polícia para ordenar a vida em sociedade, visando a preservação do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, conforme definição legal do art. 78 do Código Tributário Nacional.

Tendo em vista as ponderações acima, verifica-se que, em tese, é perfeitamente possível a edição de normas municipais veiculando a matéria versada no projeto em análise.

Todavia, o texto proposto não observa os limites da competência legislativa municipal, na medida em que o exercício da competência legislativa suplementar pressupõe o respeito às normas federais que existam sobre a matéria, o que não se verifica no presente caso.

Com efeito, posteriormente à apresentação da propositura foi editada a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e em seu art. 33, III, obriga os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de pneus a estruturarem e implementarem sistemas de logística reversa.

De acordo com o art. 3º da referida lei federal a logística reversa é definida 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”.

A Lei nº 12.305/10 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, o qual previu como sanção pelo descumprimento de obrigação prevista no sistema de logística reversa a imposição de multa variável no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por meio de alteração do art. 62 do Decreto nº 6.514/08, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, verbis:

“Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

XII - descumprir obrigação prevista no sistema de logística reversa implantado nos termos da Lei no 12.305, de 2010, consoante as responsabilidades específicas estabelecidas para o referido sistema;” (grifamos)

Neste ponto, cumpre observar que as medidas e responsabilidades específicas de cada agente envolvido no sistema de logística reversa serão estabelecidas nos instrumentos que instituírem o referido sistema, conforme previsão expressa do Decreto nº 7.404/10:

Art. 18. Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos referidos nos incisos II, III, V e VI do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2010, bem como dos produtos e embalagens referidos nos incisos I e IV e no § 1º do art. 33 daquela Lei, deverão estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor.

§ 1º Na implementação e operacionalização do sistema de logística reversa poderão ser adotados procedimentos de compra de produtos ou embalagens usadas e instituídos postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis, devendo ser priorizada, especialmente no caso de embalagens pós-consumo, a participação de cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis.

§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes ficam responsáveis pela realização da logística reversa no limite da proporção dos produtos que colocarem no mercado interno, conforme metas progressivas, intermediárias e finais, estabelecidas no instrumento que determinar a implementação da logística reversa. (grifamos)

Dentre os instrumentos que podem ser utilizados para determinar a implementação da logística reversa se encontram os regulamentos estabelecidos pelo Poder Público, conforme art. 15, III do Decreto nº 7.404/10 e quando os sistemas de logística reversa forem implantados por meio de regulamento veiculado em Decreto do Poder Executivo deverá ele ser antecedido de avaliação do Comitê Orientador quanto à viabilidade técnica e econômica da logística reversa e precedido de consulta pública, nos termos dos artigos 30 e 31 do Decreto nº 7.404/10.

Diante de tal panorama verifica-se que a Lei Municipal nº 13.316/02, que o projeto em análise visa alterar, conflita com as normas editadas em âmbito nacional para disciplinar a matéria e consoante já assinalado logo de início, não pode o Município no exercício de sua competência legislativa suplementar editar norma que contrarie o disposto em lei federal, o que exigiria uma adaptação do texto legal para adequá-lo ao ordenamento jurídico nacional.

Com efeito, a lei municipal prevê a responsabilidade dos agentes envolvidos no processo pela coleta e destinação da integralidade dos pneumáticos inservíveis, ao passo que a legislação federal estabelece que tal obrigação será cumprida conforme “metas progressivas, intermediárias e finais, estabelecidas no instrumento que determinar a implementação da logística reversa” (art. 18, § 2º Decreto nº 7.404/10).

Outro ponto a ser destacado é que a lei federal impõe a responsabilidade pela destinação ambientalmente adequada aos fabricantes e importadores (art. 33, § 6º Lei nº 12.305/10) enquanto a lei municipal prevê que também as distribuidoras e pontos de venda são responsáveis pela destinação final ambientalmente segura,

previsão esta que novamente demonstra a colisão com a norma federal superveniente.

Por outro lado, ressalte-se que firmou-se o entendimento de que no âmbito da legislação concorrente quando há conflito de normas a lei a ser aplicada é aquela mais restritiva como forma de melhor garantir o direito em questão, dada sua natureza. Tal posicionamento do Supremo Tribunal Federal foi adotado em assuntos relativos à proteção ao meio ambiente e defesa da saúde pública, ambos inseridos também na competência legislativa concorrente e administrativa comum de todos os entes federativos, consoante se depreende de trecho transcrito no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009):

“Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

.....

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio,

tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios.” (grifamos)

Contudo, não é o que acontece no presente caso, vez que a proposta visa estabelecer sanção mais branda do que a constante da norma federal.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/06/11.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Dalton Silvano - Relator

Abou Anni - PV

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

Florianio Pesaro - PSDB

José Américo - PT