



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1156/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0822/21.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Isac Felix, que dispõe sobre o recolhimento de ossos e resíduos nos estabelecimentos que comercializam carnes

De acordo com a proposta, os estabelecimentos que comercializam carnes deverão providenciar, diariamente, o recolhimento de ossos e resíduos por meio de empresas especializadas, sob pena de advertência e, posteriormente, multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a cada reincidência.

Por fim, dispõe que a forma de fiscalização será definida por órgão competente do Poder Público.

Sob o estrito aspecto da legalidade, o projeto reúne condições de prosseguir em tramitação.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, não se tratando na hipótese de matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Ademais, a proposta insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais, com fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal, e art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal, e encontra seu fundamento, dentre outros, no poder de polícia administrativa do Município, conforme veremos a seguir.

Segundo dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesse contexto, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas, ensina que "tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a

jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª edição, Malheiros Ed., pág. 363).

O art. 160, I e III, da Lei Orgânica, por sua vez, estabelece que o Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras atribuições, fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao bem estar da população.

Assim, em relação ao comando direcionado às pessoas jurídicas de direito privado, a propositura encontra-se amparada no poder de polícia urbana e gerência da ordem econômica local.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou no sentido de reconhecer a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que impôs uma obrigação a estabelecimentos privados. Citamos abaixo uma lei que obrigou estabelecimentos privados a afixarem placas informativas com conteúdo de interesse público - ou seja, conteúdo semelhante no que diz respeito à iniciativa parlamentar e ao poder de polícia - editada por iniciativa parlamentar no Município de Ourinhos, cuja constitucionalidade foi reconhecida. Apenas a título ilustrativo, mencionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 6.173, de 4 de novembro de 2014, do Município de Ourinhos, que obriga a fixação de avisos sobre os crimes praticados contra crianças e adolescentes e suas penas em estabelecimentos comerciais, shoppings, hotéis, motéis, casas noturnas e similares - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se destina apenas a alertar a população para as penas previstas para os crimes praticados contra crianças e adolescentes, cuidando-se de campanha educativa formulada com vistas a "zelar pela guarda da Constituição e das leis vigentes", nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2028694-23.2015.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2015; Data de Registro: 14/08/2015)

Ainda nesse sentido - de reconhecimento da iniciativa parlamentar e em relação a temas que envolvam poder de polícia - citamos mais um julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a constitucionalidade de norma municipal de iniciativa parlamentar que dispôs sobre poder de polícia, conforme se verifica da ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular - Obrigação imposta à iniciativa privada - I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE - Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta - Polícia administrativa - Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo - II. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO - Competência privativa do Estado para disciplina das Polícias Militares, Civil e Corpo de Bombeiros - Ofensa aos arts. 139, §§ 1º e 2º e 142, da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei impugnada - Ação julgada parcialmente procedente. (TJ/SP - Órgão Especial - ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000 - Rel. Des. Moacir Peres - j. 29.08.18 - grifamos)

Vale ressaltar, ainda, que a propositura trata também de meio ambiente e logística reversa.

A logística reversa foi instituída pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - Lei Federal nº 12.305/10. A referida lei federal aplica-se a todos os entes da Federação e especificamente quanto à matéria em análise estabelece o dever dos fabricantes,

importadores, distribuidores e comerciantes de determinados produtos conferirem o tratamento adequado aos respectivos resíduos, conforme se verifica pelos dispositivos abaixo reproduzidos:

"Art. 3o Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XII - logística reversa: 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. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas "b", "e", "g", "h" e "j";

....

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

...

De se observar ainda que, ao pretender cumprir adequadamente a logística reversa e, assim, favorecer a destinação correta dos resíduos sólidos, o projeto encontra consonância com os princípios da prevenção e precaução e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos que norteiam a Política Nacional de Resíduos Sólidos. (art. 6º, incisos I e VII da Lei 12.305, de 2010).

Além disso, quanto ao aspecto de fundo, a matéria versada no projeto diz respeito também à proteção do meio ambiente, tema para o qual o Município detém competência legislativa suplementar.

Com efeito, a proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, em especial em metrópoles como a cidade de São Paulo onde a questão da produção excessiva de lixo assume especial relevo (inclusive o lixo decorrente de ossos e ossadas).

De se observar ainda que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto de interesse público, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, quando a Constituição Federal determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI), o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente e em seu art. 181 determina a necessidade de o Município elaborar 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;

Destarte, como visto acima, o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico, cabendo, entretanto, às Comissões de Mérito competentes a análise acerca da conveniência e oportunidade da medida aqui pretendida.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal, tendo em vista que o texto dispõe que órgão oficial fiscalizará a medida aqui pretendida.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19/10/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO) - Relator

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/10/2022, p. 102

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