

PARECER Nº 065/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0176/10.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Souza Santos, que visa obrigar as empresas de injeção de preformas, de sopragem de garrafas, de envasadoras de garrafas de tereftalato de polietileno (PET), como containeres de bebidas carbonatadas, águas minerais, óleos vegetais, e demais utilidades, e as distribuidoras destes produtos engarrafados, estabelecidas no Município de São Paulo a instituírem programas de reciclagem total.

O projeto reúne condições de prosseguimento, na forma do Substitutivo ao final proposto, necessário para adequá-lo à melhor técnica de elaboração legislativa, consoante será demonstrado.

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

Em outro aspecto, consoante o disposto no artigo 30, inciso 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.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p.841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Por outro lado, a matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade, sobre ela podendo legislar o Município, nos termos do art. 30, II da Constituição Federal e do art. 13, II da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de interesse de todos, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo pela Carta Magna, que determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, federal, estadual e municipal (artigos 225 e 23, inciso I, CF), o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Note-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica, ainda, dos termos dos artigos 23, VI da Constituição Federal e 7º, I da Lei Orgânica.

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

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;

Neste cenário, considerando a inexistência de incompatibilidade com normas federais e estaduais acerca da matéria, incumbe ao Município, na ótica do interesse local, dar concretude a tais mandamentos, como ocorre no presente caso, através também de mandamentos à iniciativa privada para uma ação coordenada na preservação do meio ambiente.

Ressalta-se, ainda, que não se trata de interferência estatal indevida no âmbito da atividade econômica, porquanto a Constituição Federal no art. 170, inciso VI, ao lado da consagração do princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV e 170,

inciso IV), elegeu a defesa do meio ambiente como um dos limites a serem observados no desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que exercendo-se um juízo de ponderação há de ser preservado o interesse da coletividade.

Ademais, o exercício de qualquer atividade econômica deve observar os princípios de proteção ao meio ambiente, dentre os quais estão consagrados em nosso ordenamento jurídico em posição destacada o princípio do poluidor-pagador e o princípio do desenvolvimento sustentável. Pode-se dizer que a tônica do princípio do poluidor-pagador é a transferência do ônus que a coletividade suporta em razão do consumo de certos produtos para aqueles que auferem o lucro da produção. Nas palavras de Terence Dornelles Trennepohl (in "Direito Ambiental", 3ª edição, 2008, Editora JusPodivm, pág. 53):

"Busca-se compensar a degradação (chamada por alguns doutrinadores de 'externalidades negativas') haja vista o dano ser coletivo e o lucro recebido pelo produtor privado. É uma forma de compensar essa capitalização do lucro e a socialização do dano."

O princípio do desenvolvimento sustentável, por sua vez, visa, como o próprio nome sugere, aliar o desenvolvimento, o progresso, a um padrão mínimo de condições necessárias à sadia qualidade de vida. Invocamos novamente as considerações do autor citado linhas atrás (pág. 55):

"O desenvolvimento sustentável é aquele que busca atender aos anseios do presente, tentando não comprometer a capacidade e o meio ambiente das gerações futuras.

Não se trata de um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras."

Corroborando o acima exposto, tem-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, espelhados nos arestos abaixo reproduzidos à guisa de exemplo:

"A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral." (STF - ADIn nº 3.540-MC, julg. em 01/09/05, grifamos)

"O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador, e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se acumulam, se for o caso." (STJ - REsp. 605.323, julg. 18/08/05, grifamos)

Por outro lado, a propositura denota típica manifestação do poder de polícia do Município, mais precisamente na modalidade de polícia das atividades urbanas em geral. Oportunas, neste ponto, as lições de Hely Lopes Meirelles (In "Direito Municipal Brasileiro", 16ª edição, Malheiros Editores, 2008, p. 516):

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. (grifamos)

É manifesto, pois, no projeto em análise o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o poder de polícia do Estado. Todavia, é necessário extrair da propositura dispositivo que impõe às empresas em tela a obrigatoriedade de fazer constar de seus rótulos mensagem sobre a correta destinação final da embalagem e advertência sobre os danos que elas podem causar ao meio ambiente porque, ao dispor sobre rotulagem e embalagem, extrapola o interesse eminentemente local, requisito exigido para o que o Município possa exercer sua competência suplementar para legislar sobre a matéria veiculada no projeto.

Cumpra observar, ainda, que viola o princípio da legalidade relegar ao decreto regulamentador a fixação da pena de multa (art. 5º, II, da CF), razão pela qual o Substitutivo ao final proposto prevê expressamente a sanção a ser aplicada.

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.

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 Lei Orgânica do Município.

Ante todo o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0176/10.

Institui programas de reciclagem total, nas empresas de injeção de preformas, de sopragem de garrafas, de envasadoras de garrafas de tereftalato de polietileno (PET), como containeres de bebidas carbonatadas, águas minerais, óleos vegetais, e demais utilidades, e das distribuidoras destes produtos engarrafados, estabelecidas no município de São Paulo, as quais são incentivadas a desenvolver programas de reciclagem para reutilização desses produtos, na confecção das mesmas garrafas, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído no âmbito municipal que as empresas produtoras de preformas de PET, as empresas sopradoras de garrafas de PET, as empresas envasadoras de garrafas de PET, e as empresas distribuidoras dos produtos envasados nestas garrafas de PET, ou plásticos em geral, estabelecidas no município de São Paulo, deverão criar e manter programas de reciclagem total, com reutilização das garrafas recicladas para a produção de novas garrafas, dando-lhes destinação final adequada, a fim de se evitarem danos ao meio ambiente, sendo necessária a instalação de pontos de coleta dessas matérias, em todos os estabelecimentos distribuidores que de forma direta coloquem em circulação tais produtos.

§ 1º Para efeitos desta lei, considera-se reciclagem total o processo de transformação de um produto em um mesmo e novo produto útil, com todas as características iniciais, através de processos químicos, sendo neste caso relevante que o processo garanta ao produto a preservação de destinação inicial com o seu reaproveitamento para a mesma finalidade, através de métodos tecnológicos pertinentes.

§ 2º Todo processo que compreender a reciclagem total, deverá ser certificado pelos órgãos competentes, que atestem a possibilidade de uso do produto resultante nas mesmas aplicações do produto virgem que ele substitui, e somente será realizado por empresas devidamente autorizadas por referida certificação.

Art. 2º As empresas mencionadas no "caput" do art. 1º desta lei ficam obrigadas a:
I – colocar à disposição do público lixeiras apropriadas ao recebimento dessas garrafas PET ou plásticas em geral;

II – providenciar o recolhimento desses materiais, encaminhando-os às empresas certificadas para a realização da reciclagem total;

III - informar a população sobre os programas desenvolvidos.

Art. 3º O descumprimento do disposto nesta lei acarretará ao infrator a aplicação de multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), dobrada na reincidência.

Parágrafo único. A multa de que trata este artigo será atualizada 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 deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente lei, correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Art. 6º As empresas descritas no art. 1º desta lei, terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta lei, para desenvolver os programas por ela previstos.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/02/2012.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Floriano Pesaro – PSDB – Relator

Abou Anni – PV

Adolfo Quintas – PSDB

Aurélio Miguel – PR

Celso Jatene – PTB

José Américo – PT

Marco Aurélio Cunha – PSD