



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 158/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0585/15.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Young, que dispõe sobre o recolhimento de móveis e objetos volumosos domésticos sem mais serventia pelas empresas transportadoras, contratadas por grandes magazines, no ato da entrega de móveis e objetos novos, dentro do conceito de logística reversa.

Aponta o ilustre proponente, em sua justificativa, que a coleta e adequada destinação dos resíduos volumosos fica a cargo da Amlurb, que apesar de disponibilizar uma rede de Ecopontos para a entrega voluntária de volumosos, não dispõe de estrutura logística suficiente para garantir o recolhimento de todo o volume de resíduos que é descartado diariamente nas ruas da cidade de forma a comprometer o meio ambiente, as redes de drenagem, destruir a paisagem urbana e favorecer a multiplicação de transmissores de doenças.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que elaborado no exercício regular da competência legislativa desta casa, consoante se depreende dos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal; 13, incisos I e II, 37, caput, e 181, todos da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a matéria de fundo versada no projeto diz respeito à proteção do meio ambiente, tema para o qual o Município detém competência legislativa suplementar.

Insta ressaltar que a proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, sendo que a questão da produção excessiva de lixo sem que haja uma política de destinação adequada assume especial relevo, ainda mais quanto a substâncias com alto poder de contaminação de água, ar e solo, como é o caso do lixo tecnológico.

Especificamente sobre a matéria, cumpre registrar a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece o dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de determinados produtos a conferir 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. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados."

Nesse aspecto cabe observar que embora a Lei Federal nº 12.305/10 tenha concebido o instrumento da logística reversa para produtos que impactam mais negativamente a saúde pública e o meio ambiente, quais sejam, agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas, produtos eletroeletrônicos e seus componentes (art.33), nada impede que Estados e Municípios ampliem essa proteção.

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei da Orgânica do Município (art. 7º, inciso I e 181, inciso I).

Com efeito, 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 poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Nesse cenário, nada obsta que o Município, na ótica do interesse local, dê concretude ao mandamento da Lei Federal que institui o sistema da logística reversa, explicitando pontos não abarcados pela legislação federal.

Cumpra-se que se observe que o meio ambiente é de tão grande importância para o ordenamento jurídico que se encontra elencado no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, LXXIII, CF) e classificado como condição essencial à sadia qualidade de vida da coletividade (art. 225, caput, da CF).

Assim, não obstante o disposto na citada Lei Federal nº 12.305, de agosto de 2010, ao Município compete disciplinar a matéria, circunscrito no âmbito do interesse local e com fundamento ainda no Poder de Polícia Administrativa, desde que o faça de forma mais benéfica ao meio ambiente, nunca para amainar o disposto em norma estadual ou federal.

Nesse sentido é o entendimento de João Lopes Guimarães Júnior (in A Questão da Ética no Meio Ambiente Urbano. Artigo extraído em 10/09/08 da página da internet: <http://www.ambientebrasil.com.br>):

"Sem dúvida nenhuma, o Município tem competência para legislar sobre urbanismo e sobre a tutela do meio ambiente urbano que, por serem assuntos de interesse local, estão no âmbito traçado pelo art. 30, inc. I, da Constituição Federal. Normas que controlam a poluição visual podem portanto ser editadas pelo Município.

Essa competência, todavia, não é privativa. A mesma Constituição Federal, ao organizar o Estado brasileiro, cometeu à União e aos Estados competência para "legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor estético e paisagístico" (art.24, incs. VI, VII e VIII).

Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo veio no sentido de que, cuidando-se de matéria ambiental, de competência legislativa concorrente com a União, Estados e Municípios não podem abrandar exigências contidas em leis federais através de lei local". (grifo nosso).

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), 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 a 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 fundando, 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 cumulam 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, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o poder de polícia do Estado.

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, X, do Regimento Interno desta Casa.

Durante a sua tramitação, deverão ser convocadas pelo menos duas audiências públicas nos termos do art. 41, inciso VIII da Lei Orgânica.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

No entanto, faz-se necessária a apresentação de Substitutivo para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa uma vez que a Lei nº 14.803/08 já dispõe sobre o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos e o art. 7º, inciso IV da Lei Complementar nº 95/98 determina, in verbis, que "o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa", razão pela qual propomos:

SUBSTITUTIVO Nº... DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0585/15.

Altera a redação do artigo 5º da Lei nº 14.803, de 26 de janeiro de 2008, que dispõe sobre o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Volumosos para determinar o recolhimento de móveis e objetos volumosos domésticos sem mais serventia pelas empresas transportadoras contratadas por grandes magazines no ato da entrega de móveis e objetos novos, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O artigo 5º da Lei nº 14.803, de 26 de janeiro de 2008, passa a vigorar com acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 5º ...

§ 1º Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de móveis e eletrodomésticos ficam obrigados a assumir responsabilidade em relação aos produtos que colocam à venda no varejo e seus respectivos custos relativos à adequada destinação dos resíduos gerados e/ou coletados por ocasião da entrega do produto novo.

§ 2º Para cumprimento do disposto neste artigo, as empresas transportadoras contratadas pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes ficam obrigadas a, no ato da entrega do produto novo, efetuar a retirada do resíduo volumoso indicado pelo consumidor, dando-lhe a destinação indicada pelo Executivo. (NR)

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02.03.16.

Alfredinho - PT - Presidente

Ari Friedenbach - PHS - Relator

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PTB

David Soares - PSD

Eduardo Tuma - PSDB

Gilberto Natalini - PV

Mário Covas Neto - PSDB

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/03/2016, p. 76

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