PARECER Nº 353/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0736/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilberto Natalini, que estabelece o registro da instalação de geradores elétricos em banco de dados público.

Em suma, a propositura objetiva a criação de um banco de dados público onde deverão ser registrados os geradores elétricos com motores de combustão interna instalados de forma fixa, bem como os geradores móveis utilizados em eventos, obras e outros usos temporários. A propositura prevê, ainda, que os geradores novos deverão estar enquadrados nos limites de emissões que especifica, bem como que no prazo de 10 (dez) anos da vigência da lei não será permitida a instalação de novos geradores com emissão de gases de carbono de origem fóssil (art. 2º).

A justificativa salienta que a poluição do ar e o aquecimento global são fatores que prejudicam a qualidade de vida, representando, inclusive, risco à sobrevivência e ambos estão presentes em grande escala na cidade de São Paulo, de modo que a medida proposta se faz necessária, pois a cidade conta com amplo parque de geradores em crescente expansão e tais equipamentos são responsáveis por intensa poluição do ar.

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

Primeiramente, registre-se que o projeto encontra respaldo no art. 30, I, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

No aspecto formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município 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. Ressalte-se que não há iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois a matéria tratada não se encontra entre aquelas previstas no § 2º do referido dispositivo e, consoante entendimento jurisprudencial uníssono, a cláusula de reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Por outro lado, a matéria de fundo veiculada pelo projeto diz respeito à proteção do meio ambiente, matéria inserida na competência legislativa suplementar dos Municípios, nos termos dos arts. 24, VI c/c 30, II, da Constituição Federal.

Convém anotar que a proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, sendo que a poluição atmosférica é alvo de grande preocupação devido ao seu impacto altamente nocivo ao meio ambiente e à saúde pública.

Destarte, o projeto dá cumprimento ao disposto nos artigos 23 e 225 da Constituição Federal, os quais estabelecem para o poder público o dever de preservação do meio ambiente, verbis:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

...

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Na mesma senda dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 7º - É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I - meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

Art. 148 - A política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, procurando assegurar:

...

IV - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente;

Note-se que essa atribuição conferida aos Municípios decorre do princípio da função social da cidade, estabelecido expressamente no art. 182 da Constituição Federal, o qual 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 do 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.

Nesta toada, o Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, que "o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local" (RE 194.704/MG, grifamos), fixando inclusive o Tema 145 de repercussão geral ao reconhecer a competência municipal para a matéria. Nesta linha, deve ser observado que o Município pode legislar sobre meio ambiente, de forma mais restritiva e protetiva, respeitadas as diretrizes estabelecidas em âmbito federal e estadual, conforme ilustra de forma clara o seguinte julgado:

Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 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 ressaltei, 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'. (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos).

Registre-se, ainda, que o art. 182, I, de nossa Lei Orgânica estabelece que o Município coibirá qualquer tipo de atividade que implique degradação ambiental e quaisquer outros prejuízos globais à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Ademais, a propositura encontra fundamento no poder de polícia do Município, cuja definição legal encontra-se traçada no art. 78 do Código Tributário Nacional, verbis:

Art. 78. 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.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, que "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

Também o art. 160 da Lei Orgânica do Município confere respaldo à propositura, uma vez que dispõe competir ao Poder Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, verbis:

Art. 160 - O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população; (...)

Por derradeiro, é oportuna a transcrição de segmento de decisões judiciais corroborando o quanto até aqui exposto, exaradas em casos análogos que versavam sobre a criação de mecanismos para a administração pública controlar atividades de interesse coletivo, tais como cadastros relativos a políticas públicas e controle da emissão de poluentes pro veículos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.068, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, que "institui o Cadastro de Programas Sociais do Município de Taubaté CPSMT". Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes. Reconhecimento parcial. O parágrafo único do artigo 4º, e a expressão "nas respectivas Secretarias Municipais gestoras" (artigo 7º), que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração. Inconstitucionalidade do artigo 11, in fine, no que regulamento executivo, por afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Vício superável com a utilização da técnica de declaração parcial de nulidade com redução de texto. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, e 144 da Carta Bandeirante.

Pedido parcialmente procedente.

É caso de procedência parcial do pedido, pois nada obstante a constitucionalidade da instituição do Cadastro em si, cujo comando legal ao determinar a divulgação de informações públicas relevantes no sítio eletrônico da Prefeitura, o fez com amparo no princípio constitucional da publicidade e no direito à informação sobre assuntos de interesse público, bem como na Lei Federal nº 12.527/2011, denominada lei de acesso à informação pública, que tem por objetivo regular o acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, e inciso II, do §3º do artigo 37, da Constituição Federal, na hipótese, há invasão direta e específica, da esfera privativa de competência do Prefeito, em três dispositivos da norma impugnada, a saber, o parágrafo único do artigo 4º, e as expressões "nas respectivas Secretarias Municipais gestoras" (artigo 7º) e "no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar de sua publicação" artigo 11, in fine). (TJSP, ADI nº 2017787-81.2018.8.26.0000, j. 29/08/18, grifamos)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 1º, II, 3º, caput, I e II, e parágrafo único; 4º, caput, I, II e III, e 6º, todos da Lei Municipal de Ribeirão Preto nº 14.243/2018. Programa de valorização de protetores e cuidadores de animais soltos ou abandonados no município.

(i) Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral observado. (ii) Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município. Art. 24, VI, c.c. art. 30, I e II, da Constituição Federal. Proteção do meio ambiente e fauna urbana. Reforçada pela própria lei a atribuição do Executivo de implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE). (...) Pedido julgado improcedente.

...

Frise-se que os dispositivos atacados limitam-se a prever (a) a facilitação do atendimento e tratamento de animais em situação de abandono, como um dos objetivos da lei, (b) a criação de um cadastro obrigatório anual dos protetores e cuidadores perante as autoridades municipais responsáveis, sem definir essas autoridades, (c) o tendimento preferencial para emergência e avaliação clínica, vacinação antirrábica e esterilização gratuita aos animais cuidados pelas pessoas cadastradas, bem como (d) a necessidade de identificação dos protetores de animais cadastrados e (e) os requisitos para a realização do cadastro. Quanto ao último artigo (6º), ademais, a norma expressamente estabelece que "caberá aos órgãos competentes dispor sobre as formas de cumprimento e fiscalização desta Lei", oportunidade em que o Executivo, com respaldo no seu poder regulamentar, especificará os órgãos responsáveis e suas atribuições para fins execução do comando legal.

Assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo. (TJSP, ADI nº 2002599-14.2019.8.26.0000, j. 15/05/19, grifamos)

Ação Direta de Inconstitucionalidade Impugnação dos artigos 5º e 6º da Lei Municipal nº 15.688, de 11 de abril de 2013, e, por arrastamento, do art. 4º da Lei Municipal nº 11.733, de 27 de março de 1995, na redação dada pelo art. 1º da Lei Municipal nº 14.717, de 17 de abril de 2008, e do Decreto Municipal nº 53.989, de 13 de junho de 2013. Estabelecimento de normas sobre o Plano de Controle de Poluição Veicular do Município de São Paulo PCPV-SP e

o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso do Município de São Paulo I/M-SP.

...

2. A regulação de matéria relacionada à preservação do meio ambiente compete supletivamente ao município que, ao fazê-lo, não invade competência da União ou do Estado, como se extrai do art. 23, II, VI, VII, da CF/88, que atribui competência aos entes federativos para cuidar da saúde, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como, do art. 30, I e II da CF, que confere ao legislador municipal a atribuição de regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber.

3. O programa de inspeção veicular representa a implementação de medidas de proteção ao meio ambiente pelo Município, criando serviços públicos ecessários ao controle de gases poluentes emitidos pela frota de veículos que transitam no Município de São Paulo. (TJSP, ADI nº 0192453- 71.2013.8.26.0000, j. 30/07/14, grifamos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.460. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA.

1 . O ato normativo impugnado não dispõe sobre trânsito ao criar serviços públicos necessários à proteção do meio ambiente por meio do controle de gases poluentes emitidos pela frota de veículos do Distrito Federal. A alegação do requerente de afronta ao disposto no art. 22, XI, da Constituição do Brasil não procede.

2. A lei distrital apenas regula como o Distrito Federal cumprirá o dever-poder que lhe incumbe --- proteção ao meio ambiente.

3. O DF possui competência para implementar medidas de proteção ao meio ambiente, fazendo-o nos termos do disposto no artigo 23, VI, da CB/88.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 3.338-7, DJ 21/09/07, grifamos)

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como a fim de evitar inconstitucionalidade decorrente da fixação de atribuições e/ou prazos a órgãos do Poder Executivo.

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

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Pelo 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 0736/19.

Estabelece a obrigatoriedade de registro da instalação de geradores elétricos em banco de dados público.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os geradores elétricos com motores de combustão interna instalados de forma fixa deverão ser objeto de registro de dados básicos em sistema público de informações, a cargo do órgão municipal competente.

§ 1º. No caso de geradores móveis utilizados em eventos, obras e outros usos temporários, as empresas locadoras deverão ter sempre disponível informação quanto ao local onde se encontram e suas características básicas.

§ 2º. As empresas locadoras deverão informar anualmente os dados elencados no § 6º para o órgão municipal competente, referentes ao estoque de geradores de sua propriedade que se encontrem locados no município.

§ 3º. Caberá tanto à locadora quanto ao locatário de geradores o cumprimento da legislação relativa à emissão de ruído, estocagem de combustíveis, proteção contra descarga atmosférica e segurança.

§ 4º. Para os novos geradores os dados requeridos deverão ser fornecidos de forma concomitante com a instrução dos processos de alvarás de aprovação de projeto ou de execução de obras, reformas ou do certificado de conclusão ("habite-se") ou da emissão ou renovação do licenciamento ambiental de empreendimentos ou auto de licença de funcionamento.

§ 5º Nos casos de geradores fixos já instalados, o responsável deverá efetuar a comunicação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da entrada em vigor desta Lei, ao órgão municipal competente para fins de inclusão automática no banco de dados público sobre geradores.

§ 6º. O formulário para informe deverá ser disponibilizado pela Internet e conter, ao menos, os seguintes dados básicos:

I - razão social do estabelecimento ou nome completo do proprietário, com indicação do número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ ou no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas - CPF;

II - fabricante, modelo, número de série, datas de fabricação e instalação, potência nominal (de emergência e de uso contínuo), tensões de entrada e de saída e corrente disponível;

III - combustível usado, tipo de tanque e volume útil do tanque e da bacia de contenção;

IV - local de instalação na edificação (endereço e coordenadas geográficas);

V - uso e regime de tempo de trabalho previstos; e

VI - responsável elétrico pela instalação e respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.

§ 7º. O preenchimento e entrega serão feitos sem ônus para o declarante.

§ 8º. O formulário deverá ser preenchido digitalmente em página da Internet a ser indicada pelo órgão municipal competente e encaminhado o original com assinatura do preposto da empresa ou responsável legal.

§ 9º. Os casos de remoção de geradores também deverão ser informados ao órgão municipal competente, através de registro pela Internet, conforme § 6º.

Art. 2º Os geradores novos deverão estar enquadrados nos limites de emissões estabelecidos na tabela constante do Anexo Único desta Lei.

Parágrafo único. A partir do décimo ano de vigência desta lei não será permitida a instalação de novos geradores com emissão de gases de carbono de origem fóssil.

Art. 3º O descumprimento do disposto na presente Lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) por gerador e em valor dobrado a cada reincidência.

§ 1º. A multa de que trata o inciso II deste 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 aplicado outro que venha a substituí-lo.

§2º. Considera-se reincidência a prática de nova infração no período de até 12 (doze) meses da data da infração anterior.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação

Anexo Único

Limites de emissões para motores

Potência do motor (kW)	CO (g/kWh)	NMHC + NOx (g/kWh)	MP (g/kWh)
kW < 8	8,0	7,5	0,8
8 ≤ kW < 19	6,6	7,5	0,8
19 ≤ kW < 37	5,5	7,5	0,6
37 ≤ kW < 75	5,0	4,7	0,4
75 ≤ kW < 130	5,0	4,0	0,3
130 ≤ kW < 225	3,5	4,0	0,2
225 ≤ kW < 450	3,5	4,0	0,2
450 ≤ kW < 560	3,5	4,0	0,2
kW ≥ 560	3,5	6,4	0,2

CO: monóxido de carbono; NMHC: hidrocarbonetos não metano; NOx: óxidos de nitrogênio expressos como NO2; e MP: material particulado.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/06/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM) – Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/06/2020, p. 73

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