



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 714/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0765/20.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que obriga todo estabelecimento do Município que emita comprovante em papel térmico que contenha Bisfenol A em sua composição a descartá-lo adequadamente, seguindo as diretrizes da Resolução RDC nº 222, de 28 de março de 2018.

De acordo com a justificativa, o projeto tem como objetivo minimizar os danos que o papel térmico traz ao meio ambiente, por conter Bisfenol A, um composto carcinogênico que, quando descartado em aterro sanitário, contaminaria o solo e os lençóis freáticos, gerando um risco à saúde da população, por ser substância cancerígena, podendo causar ainda problemas hormonais e cardíacos quando ingerida.

Sob o ponto de vista jurídico, na forma do Substitutivo ao final sugerido, o projeto reúne condições para seguir em tramitação, vez que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o projeto tem por escopo a preservação do meio ambiente, matéria cuja competência é comum a todos os entes federados, nos termos do art. 23, inc. VI, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de ser assunto de interesse de todos por ser imprescindível à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, quando a Constituição determinou ao Poder Público, em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (arts. 225 e 23, inc. I, CF), o poder-dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 194.617/PR, Relator Min. Franciulli Neto, DJ 01.07.2002).

Especificamente no que tange à competência legislativa municipal, o interesse local exigido pelo inciso I do art. 30 da Constituição Federal é evidenciado pela competência desse ente federado para organizar e prestar o serviço público de coleta e remoção de lixo, expressa no art. 30, V, da Carta Magna.

Essa atribuição conferida aos Municípios decorre do princípio da função social da cidade, estabelecido expressamente no art. 182 da Constituição Federal, que 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 ao meio ambiente, conforme prevê o art. 2º, incisos I e VI, alínea "g", do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001):

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;
(grifos acrescentados)

Quanto ao manejo de resíduos, trata-se de matéria pertinente à Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e prevê as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, e tem como princípios, dentre outros, a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e sistêmica na gestão dos resíduos sólidos; o a visão protetor-recebedor; desenvolvimento sustentável; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 6º, incs. I, II, III, IV, VII, VIII).

A Lei Federal nº 12.305/2010 define “destinação final ambientalmente adequada” e “gerenciamento de resíduos sólidos”, nos seguintes termos:

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

...

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

...

X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, “incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei” (art. 10, Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

No Município de São Paulo, o gerenciamento de resíduos sólidos é realizado através do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, estruturado pela Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Já o Decreto nº 54.991, de 2 de abril de 2014, aprova o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo.

A propositura encontra-se alinhada aos princípios da Política Nacional e Municipal de gestão dos resíduos sólidos, já que prevê destinação final ambientalmente adequada a resíduos dentro do território municipal.

Deve ser ressaltado que as obrigações contidas na presente propositura atendem ao interesse público na preservação do meio ambiente, da saúde e da segurança, representando o exercício legítimo do poder de polícia expressamente conferido ao Poder Público por força do art. 78 do Código Tributário Nacional.

Neste sentido, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu pela constitucionalidade de normas municipais que, objetivando a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, impunham obrigações aos particulares, conforme precedente ora destacado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 16.062, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS EM TODOS OS PONTOS COMERCIAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM', IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E ENFRENTAMENTO DE QUESTÕES FÁTICAS QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA - NORMA QUE TRATA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL, VISANDO PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - ASSEGURADA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA -

PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS - LEI, ADEMAIS, QUE NÃO AFRONTA AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, MAS A ELAS SE AGREGA - INEQUÍVOCA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPONDO AOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM VENDAS A VAREJO A MANUTENÇÃO DE URNA, AO LADO DE PELO MENOS UM CAIXA, PARA DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS PELOS CONSUMIDORES QUE ASSIM DESEJAREM PROCEDER - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA - PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2192091-98.2014.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casoni, j. 12.08.15).

No que se refere ao mérito da proposta, embora não seja atribuição desta Comissão entrar nessa análise, reproduzimos a seguir, a título de contribuição, matéria extraída do site da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, datada de 19 de outubro de 2020, embora voltado a produtos diversos, em especial mamadeiras e outros que tenham contato com alimentos:

“A substância denominada popularmente como bisfenol A (2,2-bis(4- hidroxifenil) propano, CAS n. 000080-05-7) é utilizada, principalmente, na produção de policarbonato e em vernizes epoxi. O policarbonato é um polímero que apresenta alta transparência e resistências térmica e mecânica. Devido a estas características o policarbonato é utilizado na fabricação de mamadeiras e copos infantis (chuquinhas). Este polímero é, também, utilizado em garrações retornáveis (20 litros) de água mineral, além de outras embalagens e utensílios. O Bisfenol A (BPA) está presente, também, em vernizes utilizados para revestimentos de embalagens metálicas de alimentos.

A polêmica sobre o BPA surgiu a partir de estudos recentes que levantaram dúvidas quanto à sua segurança. Isso abriu discussão sobre o assunto em diversos países, demandando posicionamento de órgãos reguladores assim de organismos supranacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS). Em 2010 a OMS realizou uma reunião com especialistas de vários países para discutir o assunto e a conclusão do relatório destaca os seguintes pontos: para muitos dos desfechos estudados a exposição ao BPA é muito inferior aos níveis que causariam preocupações, não incorrendo em problemas de saúde; estudos de toxicidade sobre desenvolvimento e sobre reprodução, nos quais são avaliados os desfechos convencionais, somente apresentam problemas em doses elevadas, quando apresentam; alguns poucos estudos mostraram associação de desfechos emergentes (como desenvolvimento neurológico específico ao sexo, ansiedade, mudanças pré-neoplásicas nas glândulas mamárias e próstata de ratos e parâmetros visuais do esperma) com doses mais baixas de BPA. Segundo os especialistas, devido à considerável incerteza relacionada com a validade e relevância destas observações referentes a baixas doses de BPA seria prematuro afirmar que estas avaliações fornecem uma estimativa realista do risco à saúde humana. No entanto, estes resultados devem orientar estudos a fim de reduzir as incertezas existentes.

Por precaução, alguns países, inclusive o Brasil, optaram por proibir a importação e fabricação de mamadeiras que contenham Bisfenol A, considerando a maior exposição e susceptibilidade dos indivíduos usuários deste produto. Esta proibição está vigente desde janeiro de 2012 e foi feita por meio da Resolução RDC n. 41/2011. Assim, mamadeiras em policarbonato não podem ser comercializadas no Brasil.

Para as demais aplicações, o BPA ainda é permitido, mas a legislação estabelece limite máximo de migração específica desta substância para o alimento que foi definido com base nos resultados de estudos toxicológicos.” (<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/setorregulado/regularizacao/alimentos/bisfenol-a-grifos-acrescentados>)

Tendo em vista a aparente incerteza que ainda existe sobre o efetivo risco que o Bisfenol-A representa para a saúde humana quando em doses baixas, caberá às Comissões de mérito opinar sobre a efetiva adequação da medida, após audiências públicas em que especialistas poderão ser convidados a prestar os esclarecimentos cabíveis.

Por fim, parece-nos que o parágrafo único do artigo 1º do projeto, ao determinar o descarte do papel térmico segundo as diretrizes da Resolução RDC nº 222, de 28 de março de 2018, da Diretoria Colegiada do Ministério da Saúde, extrapola a generalidade que deve caracterizar um texto de lei, entrando em seara técnica, mais afeta à Administração Pública, a

quem caberá, quando da regulamentação, definir as diretrizes a serem seguidas pelos estabelecimentos que lidam com esse tipo de papel térmico. A citada Resolução trata especificamente de resíduos de serviços de saúde – “RSS”, cabendo ao Executivo avaliar se sua aplicação a papéis térmicos seria viável, proporcional e adequada.

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

A matéria está sujeita ao quorum de maioria absoluta, na forma do art. 40, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de: i) adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) eliminar o parágrafo único do artigo 1º, por invadir a alçada do Poder Executivo, a quem caberá regulamentar a lei; (iii) quanto ao prazo dado aos estabelecimentos para se adequarem às novas diretrizes, alterar para que seja contado da regulamentação da lei, não da sua entrada em vigor; (iv) eliminar o artigo 5º do projeto original, segundo o qual “O Poder Executivo juntamente com os órgãos competentes serão responsáveis por fiscalizar o disposto nesta lei”, por ser o poder de polícia e fiscalização inerente às atribuições do Executivo; (v) incluir parágrafo único com previsão de correção monetária da multa.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0765/20.

Dispõe sobre o descarte adequado de papel térmico contendo Bisfenol A em sua composição, no âmbito do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a obrigatoriedade do descarte ambientalmente adequado de papel térmico, que contenha Bisfenol A em sua composição.

Art. 2º Os estabelecimentos deverão conter local adequado para o descarte do material de que trata esta Lei e conter placas de aviso informando os clientes sobre o risco que ele oferece.

Art. 3º Os estabelecimentos terão prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adequar às diretrizes desta Lei, a contar da sua regulamentação.

Art. 4º O não cumprimento desta Lei acarretará multa ao estabelecimento infrator no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Parágrafo único. O valor da multa deverá ser reajustado 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 desse índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 14/06/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS)

Marcelo Messias (MDB)
Milton Ferreira (PODE)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Thammy Miranda (PL) - Relatoria

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2023, p. 160

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