



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 720/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0640/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Rute Costa, que dispõe sobre a cassação do alvará de funcionamento das empresas que descartem lixo de forma irregular no município de São Paulo.

Consoante justificativa acostada ao projeto, a propositura tem o intuito de endurecer cada vez mais e evitar práticas ilícitas das empresas de entulho, que tem sido flagradas e já denunciadas pela população descartando lixo em ruas, vielas ou avenidas.

Sob o ponto de vista jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final sugerido, uma 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)

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 obrigatoriedade da destinação final ambientalmente adequada a resíduos sólidos e químicos dentro do território municipal.

Deve ser ressaltado que as obrigações contidas na presente propositura atendem ao interesse público na preservação do meio ambiente, 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).

Todavia, 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)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a expedição das espécies de licença de funcionamento existentes neste Município.

Dessa forma, sendo da competência Municipal a concessão e a expedição de licença de funcionamento, também ao Município caberá estabelecer hipóteses para a cassação dessas licenças - como pretendido pelo projeto - considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ressalte-se que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo iniciar o processo legislativo sobre a matéria objeto da proposição, pois não há na Lei Orgânica previsão de reserva de iniciativa para a matéria.

Há que se considerar ainda que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que apenas as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Esse também o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em Ação Direta de Inconstitucionalidade que tinha por objeto a Lei Municipal nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, que institui o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 15.499, de 7/12/11, do Município de São Paulo e, por arrastamento, Decreto municipal nº 52.857, de 20/12/11 - Alegação de que houve ofensa à separação de poderes, a pretexto de que a lei, de iniciativa de parlamentar, invadiu a esfera da gestão administrativa reservada ao Poder Executivo - Inconstitucionalidade não delineada - Diploma normativo que institui nova modalidade de licença, denominada Auto de Licença de Funcionamento Condicionado - Poder Legislativo que detém competência para criar normas gerais e abstratas referentes ao poder de polícia - Lei que resguardou a gestão administrativa ao Poder Executivo, que a exercitou através do Decreto nº 52.857, de 20/12/11 - Ausência de vulneração à repartição dos poderes - Ação improcedente.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

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, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como às considerações acima:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0640/19.

Dispõe sobre a cassação do alvará de funcionamento das empresas que descartem lixo de forma irregular no município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a cassação do alvará de funcionamento de empresas de entulho, que sejam flagradas descartando resíduos sólidos ou químicos em vias públicas ou lugares não autorizados.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo somente àquelas empresas flagradas realizando o descarte indevido ou lançamento em rodovias, avenidas, ruas, vielas, praças, parques, terrenos, outras áreas protegidas e demais logradouros públicos.

Art. 2º A conduta prevista nesta Lei ensejará também a aplicação de multa no valor de 100% dos custos que o Poder Executivo terá para a retirada dos resíduos descartados nas vias públicas ou lugares não autorizados.

Art. 3º As empresas flagradas efetuando o descarte irregular terão seu alvará suspenso por 180 dias, assegurado o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Parágrafo único. Esgotada a instância administrativa, o Poder Executivo divulgará, através do Diário Oficial da Cidade, a relação nominal das pessoas jurídicas penalizadas com base no disposto nesta Lei, fazendo constar, ainda, os respectivos números do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ e no Cadastro de Contribuintes Mobiliários.

Art. 4º Estão sujeitas à observância desta Lei, considerando a responsabilidade compartilhada, os sócios das empresas flagradas efetuando os descartes irregulares, tiverem seu alvará cassado nos termos do art. 4º desta Lei, os quais não poderão abrir novas empresas com o mesmo Cadastro de Contribuintes Mobiliários.

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 19/08/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT) - Relator

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/08/2020, p. 100

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