

PARECER Nº 948/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0454/08.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa criar o Programa de Reuso e Reciclagem de Equipamentos Eletrodomésticos, Eletroeletrônicos e Eletroportáteis no Município de São Paulo, com a finalidade de estabelecer parâmetros legais para o tratamento de resíduos provenientes de referidos equipamentos.

Em apertada síntese a propositura visa responsabilizar os fabricantes ou importadores, sediados no Município de São Paulo, pela coleta, reuso e/ou reciclagem de aparelhos Eletrodomésticos, Eletroeletrônicos e Eletroportáteis, bem como sua correta disposição final.

Dispõe, ainda, que os fabricantes e importadores deverão inserir um rótulo em cada equipamento novo, informando aos consumidores sobre os danos ambientais decorrentes da destinação incorreta, orientando-os a retornar o equipamento através de um sistema de coleta em casa sem nenhum custo adicional e descrevendo os procedimentos para fazê-lo.

A propositura reúne condições de prosseguimento.

Com efeito, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, assunto que é de interesse de todos, vez que é imperioso à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçado 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.

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

“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;”

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

“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;”

Nesse mesmo sentido, qual seja, visando atribuir a responsabilidade pela destinação final adequada às empresas responsáveis pela colocação do produto no mercado de consumo, foi editada a Lei Estadual nº 13.576, de 6 de julho de 2009 que, em seu artigo 1º, reza:

“Art. 1º Os produtos e os componentes eletroeletrônicos considerados lixo tecnológico devem receber destinação final adequada que não provoque danos ou impactos negativos no meio ambiente e à sociedade.”

Tal mandamento encontra-se em total consonância com a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, mais precisamente em seu art. 33 e respectivos incisos e parágrafos, que obriga os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, de forma que os produtos usados pelo consumidor

final sejam reutilizados pela própria indústria, retornando assim para a cadeia produtiva, fazendo a lei menção expressa aos produtos eletroeletrônicos e seus componentes no inciso VI do referido artigo.

Nesse cenário, considerando a inexistência de incompatibilidade com as 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.

Cumpra observar ainda que embora o objeto do presente projeto de lei tenha identidade com o já disposto na Lei Estadual nº 13.576/09, referida lei estadual não tem o condão de impedir o exercício da competência legislativa suplementar do Município acerca da matéria, vez que não esgota o assunto na medida em que sequer impõe sanção pelo descumprimento da norma, faltando-lhe condições mínimas de efetividade.

Ressalte-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 se exercendo 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, p. 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 (p. 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 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)

Por derradeiro, o projeto dispõe sobre a obrigação, destinada aos fabricantes e importadores, de inserir em cada equipamento novo um rótulo contendo informações aos consumidores acerca dos danos ambientais e orientando-os a retornarem o equipamento ao sistema de coleta das próprias empresas.

Referida norma, não extrapola o interesse peculiar do Município, isto porquê, nos termos da Constituição Federal, em seu art. 24, inciso V, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma concorrente sobre produção e consumo.

Embora, o referido art. 24 não se refira aos Municípios, estes entes federados igualmente detêm competência legislativa nas matéria elencadas pelo dispositivo, pois, nos termos do art. 30, inciso II, da Carta Magna, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Destaque-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal dispondo que normas gerais editados pelo Município não invadem a competência federal quando visam proteger o direito do consumidor, em especial, o direito de obter informações mais corretas e precisas sobre produtos e serviços, nesse sentido:

“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 2.832-4/ Paraná, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

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 quorum 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.

Destaque-se, ainda, que estando o projeto em análise relacionado com a política municipal de meio ambiente é necessária à realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE.

Todavia, faz-se necessária a apresentação de um Substitutivo a fim atribuir a obrigação constante do art. 2º da proposta, quanto à logística reversa dos equipamentos elencados no art. 1º, não apenas a fabricantes e importadores, mas também a distribuidores e comerciantes, conformando assim a propositura com o disposto no art. 33 da Lei Federal nº 12.305/10.

Por outro lado, a fim de não criar uma norma que extrapole os limites do poder de polícia do Município e configure indevida ingerência na atividade econômica, mister se faz alterar a redação do art. 4º, inciso III do projeto, a fim de explicitar que a

coleta será realizada mediante a disponibilização de pontos de coleta e, somente a critério do fabricante, importador, distribuidor ou comerciante, de coleta gratuita domiciliar, com data agendada.

Já com relação ao art. 4º, §1º, alíneas "a", "b", "c", que dispõe sobre a criação de campanha institucional de educação e conscientização da população, a proposta incide em vício de iniciativa, tornando necessária sua exclusão do texto, pois se insere dentro da função administrativa do Executivo o qual compete planejar, dirigir, organizar e executar as atividades da Administração.

Ou seja, cabe ao Executivo - dentro da sua função de governar - estabelecer prioridades, fazer escolhas e implantar os programas e campanhas que forem condizentes com o programa de governo pelo qual foi eleito.

Nítida, portanto, a ofensa aos dispositivos da Lei Orgânica do Município que atribuem ao Prefeito competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, inciso XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Pretende-se, ainda, alterar a redação do art. 5º, vez que a celebração de convênios é ato tipicamente administrativo, sujeito aos requisitos de validade atinentes à espécie. Integram o plexo de competências inerentes ao Executivo, e, portanto, devem sujeitar-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nossos Tribunais têm decidido nesse sentido, como se depreende do excerto que ora se transcreve, oriundo da Adin nº 51.787.0, 16/06/1999, Relator Des. Pinheiro Franco, do Tribunal do Estado de Justiça de São Paulo:

"No presente caso a lei é absolutamente inconstitucional, já que a celebração de convênios administrativos, onerosos ou não, independe sempre de autorização legislativa.

Como anotado pelo douto Procurador Geral de Justiça, "Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, como demonstrado na inicial. E, apenas para reforçar o argumento, transcrevo outro recente julgamento da Suprema Corte:

'Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional que a prescreve; inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados membros: reexame da matéria, que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal.'" (STF, ADIN nº 165-5, rei. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo nº 85, de 01.10.97).

E no mesmo sentido o entendimento já consolidado do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do Acórdão proferido na ADI 177-9 RS, proposta pelo Governador do Rio Grande do Sul, e cujo Relator foi o Min. Carlos Velloso, em julgamento de 01.07.96 (publ. Em 25.10.96), conforme a seguinte ementa:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONVÊNIO E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente".

Por fim, busca-se adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, nos moldes elencados pela Lei Complementar nº 95/98, bem como incluir previsão de sanção, dando ao presente projeto de lei condições efetivas de aplicação.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0454/08.

Dispõe sobre a criação do Programa de Reuso e Reciclagem de Equipamentos Eletrodomésticos, Eletroeletrônicos e Eletroportáteis, visando à inserção sócio tecnológica e a correta destinação do lixo eletrônico no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Reuso e Reciclagem de Equipamentos Eletrodomésticos, Eletroeletrônicos e Eletroportáteis, bem como de seus componentes e demais periféricos, cujos objetivos incluem a inserção sócio tecnológica visando à diminuição da degradação ambiental decorrente da destinação incorreta de diversos aparelhos cujos componentes possuem elementos potencialmente poluidores.

Parágrafo único. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – equipamentos eletrodomésticos: aparelhos elétricos de uso doméstico, tais como refrigeradores em geral, microondas, fornos e fogões elétricos ou convencionais, aspiradores, máquinas lavadoras ou secadoras, bem como demais congêneres.

II – equipamentos eletroeletrônicos: aparelhos eletrônicos domésticos, tais como televisores, videocassetes, reprodutores ou gravadores de “Cd’s” ou “Dvd’s”, aparelhos de som, computadores de mesa e congêneres.

III – equipamentos eletroportáteis: aparelhos eletrônicos movidos à bateria, tais como telefones celulares ou sem-fio, reprodutores de música e/ou vídeo do tipo mp3, mp4 ou similares, calculadoras, computadores de mão ou computadores portáteis do tipo notebook, bem como demais equipamentos congêneres.

Art. 2º Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de aparelhos eletrodomésticos, eletroeletrônicos ou eletroportáteis, sediados no município de São Paulo, são responsáveis pela estruturação e implementação de sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana, incluindo a coleta, reuso e/ou reciclagem dos mesmos, bem como sua correta disposição final.

§ 1º Os fabricantes ou importadores deverão inserir um rótulo em cada equipamento novo, informando aos consumidores sobre os danos ambientais decorrentes da destinação incorreta, orientando-os quanto aos procedimentos para o retorno do equipamento.

§ 2º O rótulo de que trata o § 1º do artigo 2º deverá conter, ainda, o número desta Lei, relatando a conformidade com a mesma.

§ 3º Os estabelecimentos mencionados no caput do artigo 2º deverão fornecer formas de contato universais com o cliente através de um Sistema de Atendimento ao Cliente (SAC) para orientar consumidores que já possuam equipamentos adquiridos previamente a esta Lei.

Art. 3º O sistema de coleta, reuso, reciclagem e disposição final a ser implantado pelo fabricante, importador, distribuidor e comerciante deverá ser submetido à aprovação da autoridade ambiental competente.

Parágrafo único. A aprovação do sistema referido no "caput" é condição indispensável para a obtenção ou renovação de licenças ambientais de indústrias de aparelhos eletrodomésticos, eletroeletrônicos ou eletroportáteis e de seus componentes, situados no Município de São Paulo.

Art. 4º Os estabelecimentos mencionados no "caput" do artigo 2º poderão adotar seu próprio sistema de trabalho, mediante atendimento dos seguintes parâmetros básicos:

I – deverão ser aceitos quaisquer equipamentos, desde que tenham sido produzidos ou importados pela própria empresa;

II – os aparelhos deverão ser recolhidos independentemente de seu estado físico, ou do motivo do cliente ao entregá-lo, seja por razão de defeito técnico, obsolescência tecnológica ou quaisquer demais;

III – deverão ser disponibilizados pontos de coleta para os equipamentos e, a critério dos estabelecimentos, poderá haver coleta gratuita domiciliar, com data agendada;

IV – os aparelhos deverão passar por uma análise técnica na empresa para julgar seu estado e decidir pela melhor destinação.

§ 1º Em caso de perda total, o material deverá passar por um processo de reciclagem pelo órgão ambiental competente, procurando enviar a aterros licenciados a carga mínima e menos tóxica possível de material.

§ 2º Em caso de reciclagem, os elementos obtidos poderão ser vendidos à indústria como forma de manutenção econômica do programa ou então reaproveitados pela própria empresa no processo de fabricação de seus novos produtos.

§ 3º Em caso de aparelhos que apresentarem funcionalidade, seja total ou após recondição (quando economicamente viável), o mesmo poderá ser encaminhado a Organizações Não Governamentais, projetos próprios da empresa ou projetos públicos de inclusão sócio tecnológica ou digital.

Art. 5º Para o correto funcionamento e perpetuação do programa são necessários:

I - a constante melhoria e inovação do programa;

II – a busca pela sustentabilidade sócio econômica e ambiental, evitando a contaminação do meio ambiente natural;

III – o envolvimento da população e da iniciativa privada nos problemas de caráter ambiental enfrentados por nossa sociedade atualmente;

IV - a procura por um processo de fabricação e pós-fabricação de produtor que possuam um ciclo de vida fechado, evitando desta maneira perturbações ao meio ambiente natural;

V – O despertar da iniciativa e da responsabilidade sócio ambiental geral.

Art. 6º Aos infratores desta Lei será aplicada multa na forma da Lei Federal nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/08.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB - Relator

Abou Anni - PV

Adolfo Quintas - PSDB

Quito Formiga - PR

Dalton Silvano - PV

Floriano Pesaro - PSDB

José Américo - PT