

PARECER Nº 1041/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0273/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Adolfo Quintas, que visa obrigar a instalação de microchip junto às caçambas que trabalham na coleta de entulhos e outros materiais no Município de São Paulo.

A medida proposta visa facilitar a fiscalização do Executivo, e evitar que o lixo lançado nas caçambas seja jogado em locais não permitidos pela Lei.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que se insere no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I, da Constituição Federal).

Por interesse local, conforme ensina Roque Carrazza (in "Curso de Direito Constitucional Tributário", 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 109), "são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País", mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (in "Competências na Constituição de 1988", 4ª edição, São Paulo, Atlas, p. 97 e 98), o seguinte:

"(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

'Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União'.

Por outro lado, o pretendido pelo presente projeto encontra fundamento no Poder de Polícia assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Marcelo Caetano que o poder de polícia é "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por José dos Santos Carvalho Filho in "Manual de Direito Administrativo", 23ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 83).

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, e incide sobre bens,

direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva. Entende-se, no entanto, 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)

Cumpramos salientar que há competência do Município para legislar sobre atividade econômica, principalmente quando visar garantir a aplicação dos Princípios da Ordem Econômica, elencados no art. 170 da Constituição. Em última análise, a proposta em tela tem como fim a defesa do meio ambiente (garantida pelo art. 170, inciso VI, da Constituição Federal) visto que o que objetiva o projeto é o descarte sustentável e racional do lixo. Neste sentido o julgado do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.540-MS:

"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." (grifamos)

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica, dependendo sua aprovação do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, sem prejuízo da apreciação da proposta pelas Comissões de Mérito competentes quanto à viabilidade técnica da proposta, somos PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

No entanto, sob o aspecto jurídico, cumpre observar a necessidade de um substitutivo, esclarecendo que a obrigação de colocar o sistema eletrônico de localização e de enviar as informações obtidas é da prestadora deste serviço, não representando ônus à Administração, visto que de outra forma esbarraria o projeto no princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Ademais, lembramos que o Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, regulamenta a Lei nº 13.478, de 2002 no que respeita à disciplina da coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos inertes com massa superior a 50 Kg diários, sendo mais abrangente que a presente proposta no que se refere à identificação das caçambas (art. 14, § 1º, inciso IV).

Ressaltamos, ainda, que a Lei nº 13.478, de 2002, em seus arts. 119, inciso II e 123, configura os serviços em questão como serviços de limpeza urbana prestados no regime privado, os quais via de regra serão prestados mediante prévia expedição de autorização da AMLURB, a qual contudo poderá definir casos que independam de autorização.

Dessa forma, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, especialmente para (i) incluir na identificação das caçambas os itens já

constantes do Decreto nº 46.594, de 2005; (ii) alterar a redação do parágrafo único do art. 123, da Lei nº 13.478, de 2002, a fim de dispor sobre a obrigatoriedade de autorização do Executivo para a prestação do serviço em questão; e (iii) explicitar que o ônus da implementação do serviço de registro e localização das caçambas é do prestador de serviço, sugerimos o substitutivo a seguir.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 273/11.

Disciplina o uso de caçambas estacionárias nos serviços de limpeza urbana prestados no regime privado, referentes à coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos inertes, altera a redação do § 1º do artigo 123, da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º As caçambas estacionárias utilizadas nos serviços de limpeza urbana prestados no regime privado, referentes à coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos inertes previstos no inciso II do art. 119 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, deverão atender, sem prejuízo das demais normas que disciplinam a matéria, às seguintes exigências:

I - possuir identificação com nome da empresa prestadora do serviço, número de telefone disponível para emergências durante 24 (vinte e quatro) horas por dia e telefone da Central de Atendimento da Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como número de ordem que as individualize e diferencie de qualquer outra caçamba da mesma firma;

II - possuir equipamento eletrônico que permita o registro do trajeto e localização da caçamba na execução das tarefas de retirada, transporte e despejo do entulho e outros materiais.

Parágrafo único. As informações a que se refere o inciso II deste artigo deverão ser processadas pelo prestador do serviço e disponibilizadas ao órgão competente do Executivo, para fiscalização, nos termos do regulamento.

Art. 2º O § 1º do artigo 123, da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 123. A prestação dos serviços de limpeza urbana no regime privado dependerá de prévia expedição de autorização pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e poderá ser onerosa.

§ 1º Sem prejuízo do disposto acima, e à exceção dos serviços previstos no artigo 119, inciso II desta Lei, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB definirá os casos de serviços de limpeza urbana prestados em regime privado que não dependerão de autorização.

(...)" (NR)

Art. 3º Aos infratores do disposto no artigo 1º desta Lei serão aplicadas as seguintes penalidades:

I - multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), dobrada em caso de reincidência;

II - cassação da autorização.

Parágrafo único. A multa que trata o inciso I 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 este índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 120 (Cento e vinte) dias, contado da data de sua publicação.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias própria, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 14/09/11
Arselino Tatto – PT – Presidente
Abou Anni - PV - Relator
Adilson Amadeu - PTB
Adolfo Quintas - PSDB
Aurélio Miguel - PR
Dalton Silvano - PV
Floriano Pesaro - PSDB
José Américo - PT