

PARECER Nº 1138/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0186/12.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Danton Silvano, que dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento de sacolas biodegradáveis reutilizáveis no sistema “Vai e Volta”, em todos os estabelecimentos comerciais, supermercados, hipermercados situados no Município de São Paulo

Segundo a propositura, os estabelecimento comerciais, supermercados e hipermercados deverão distribuir gratuitamente sacolas biodegradáveis reutilizáveis no sistema “Vai e Volta” a todos os consumidores.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação, eis que elaborada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Ademais, consoante o disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841).

No que se refere à proteção do meio ambiente, é cediço que o Município detém competência legislativa suplementar para legislar sobre o tema, com respaldo no artigo 30, II, da Constituição Federal.

Não bastasse, o artigo 23, VI, da Constituição Federal determina que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

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 artigo 181 da Lei Maior Local vislumbra-se a diretriz traçada ao Poder Público para que elabore uma política 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; (...)”

Quanto às implicações a respeito do direito do consumidor, apesar do art. 24 da Carta Magna estabelecer como competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal legislar sobre produção e consumo (inciso V), o art. 30, II, da mesma Lei Suprema atribui competência aos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Foi no exercício dessa competência que a Lei Orgânica do Município assim dispôs:

“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:

(...)

II – fixar horários e condições de funcionamento;

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

IV – estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores; (...)”

Registre-se, ainda, que o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 55, autorizou expressamente os Municípios, com base no interesse local que a matéria apresenta, a atuarem no campo de defesa do consumidor, assim dispondo:

“Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão norma relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.”

Portanto, com vistas à defesa da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem estar do consumidor, pode o Município reger e controlar a atividade econômica exercida em seu território.

Vale destacar que, em nosso entender, o presente projeto não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustram os segmentos abaixo:

“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 ressaltai, 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).

Nada obsta, portanto, que a Câmara Municipal legisle sobre a disponibilização de sacolas plásticas no Município de São Paulo, no exercício da proteção do meio ambiente e do consumidor.

Acresça-se a todo o supraexposto o fato de o projeto em análise também encontrar seu fundamento no poder de polícia administrativa do Município, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

“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.”

Na espécie, se trata especificamente do exercício do poder de polícia das atividades urbanas em geral, que consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, “(...) 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.” (In, Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516.)

Ressalte-se, ainda, que a propositura encontra-se alinhada com a Política de Mudança do Clima no Município, instituída pela Lei nº 14.933, de 05 de junho de 2009, que dispõe no art. 11 ser dever do Poder Público Municipal e do setor privado o desestímulo ao uso de sacolas plásticas ou não-biodegradáveis, bem como de embalagens excessivas ou desnecessárias.

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 quórum 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.

Deverão ser convocadas durante a tramitação do projeto pelo menos 02 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o projeto à técnica de elaboração legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, somos, pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0186/12

Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento de sacolas biodegradáveis reutilizáveis no sistema “Vai e Volta”, em todos os estabelecimentos comerciais situados no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os estabelecimentos comerciais, tais como supermercados e hipermercados, situados no Município de São Paulo ficam obrigados a fornecer, gratuitamente, sacolas biodegradáveis reutilizáveis no sistema “Vai e Volta” a todos os consumidores, para que sejam acondicionadas e transportadas as mercadorias adquiridas.

Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais poderão criar normas e procedimentos administrativos para o sistema de distribuição das sacolas biodegradáveis reutilizáveis “Vai e Volta”, inclusive com o cadastramento de consumidores, se for o caso.

Art. 2º A infração aos dispositivos desta Lei acarretará as seguintes penalidades:

I – advertência com concessão do prazo de 90 (noventa) dias para adequação do estabelecimento aos ditames desta Lei;

II – multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), na hipótese de não adequação do estabelecimento no prazo concedido.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo será atualizado, anualmente, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado por legislação federal que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber.

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

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/08/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

QUITO FORMIGA - PR - RELATOR

ABOU ANNI - PV

ADOLFO QUINTAS - PSDB

CELSO JATENE - PTB

EDIR SALES - PSD

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD

SANDRA TADEU - DEM