PUBLICADO DOC 24/09/2011, PÁG 101

PARECER Nº 1142/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0234/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa proibir o envasamento e a comercialização de bebidas em embalagem PET.

De acordo com a propositura, não mais será permitido o envase e a comercialização de refrigerantes e/ou qualquer tipo de bebida alcoólica em embalagens ou recipiente à base de polietileno tereftalato – PET ou outro tipo de embalagem plástica no Município.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que elaborada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o Município possui competência legislativa para editar normas que versem sobre produção e consumo e proteção do meio ambiente (art. 30, II c/c art. 24, V e VI da Constituição Federal; art. 13, II Lei Orgânica do Município), bem como possui competência para regrar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, nos termos do art. 160 da Lei Orgânica.

O Poder Público detém, ainda, o poder de polícia para ordenar a vida em sociedade, visando a preservação do 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, conforme definição legal do art. 78 do Código Tributário Nacional.

Cabe ressaltar que embora o art. 24 da Constituição Federal não se refira aos Municípios, estes entes federados igualmente detém competência legislativa para as matérias elencadas pelo dispositivo, pois nos termos do art. 30, II, da Carta Magna, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Importante frisar que a cláusula "no que couber" consubstancia uma restrição à competência municipal nas matérias sujeitas à competência concorrente da União e dos Estados, vale dizer, os Municípios somente podem legislar nesses assuntos no âmbito de seu interesse local e respeitada, sempre, a legislação federal ou estadual.

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 ressaltei, 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)
Observe-se que não se trata de interferência estatal indevida no âmbito da atividade econômica, porquanto a Constituição Federal no art. 170, VI, ao lado da consagração do princípio da livre iniciativa (artigos 1º, IV e 170, IV), elegeu a defesa do meio ambiente como um dos limites a serem observados no desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade.
Nesse exato sentido, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:
“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.” (ADIn nº 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-05, DJ de 3-2-06, grifamos)
Aliás, a norma que o projeto em análise pretende instituir vai exatamente ao encontro do que dispõe o art. 170, VI da Constituição federal, abaixo transcrito, conferindo tratamento diferenciado a determinado segmento industrial em razão do impacto que seu processo produtivo atual causa ao meio ambiente:
“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
...
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;” (grifamos)
Demonstrado o respaldo legal para a tramitação do projeto, cabe registrar que a matéria nele versada vem recebendo o mesmo tratamento na esfera de outros entes federativos, conforme demonstra a Lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.179, de 31/05/2010, que veda a distribuição e a comercialização de bebidas alcoólicas em embalagens plásticas (PET) em qualquer dimensão, no território do referido município e o Projeto de Lei do Estado de São Paulo nº 631/09, que proíbe em todo o território do Estado o uso de embalagem plástica à base de polietileno, polipropileno e o PET à base de propileno, para acondicionamento de gêneros alimentícios, bebidas e cosméticos.
Veja-se sobre o assunto as decisões abaixo transcritas, exaradas no âmbito de ações visando a suspensão da aplicação da Lei nº 5.179/10, acima mencionada:
"Mandado de Segurança Preventivo com pleito liminar contra ato do Secretário de Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro, em litisconsórcio com o Município do Rio de Janeiro, ora agravado, com vistas à imediata suspensão da aplicação da Lei Municpal nº 5.179/10 - que proíbe a comercialização e distribuição de bebidas alcoólicas em embalagens plásticas (PET) - , em razão de sua suposta insconstitucionalidade por afronta ao art. 24, V e VI da Constituição da República.
Liminar Indeferida, à míngua dos requisitos autorizadores da medida.

(...)
Ora, a decisão impuganada não padece de qualquer dos defeitos que lhe ensejariam a reforma, mas, ao revés, exibe-se aparentemente escorreita, na medida em que ausentes tanto a plausibilidade da tese sustentada pela agravante, por isso que a lei municipal impugnada, antes de referir-se a direito empresarial, de competência privativa da União, diz respeito à proteção do consumidor - tema que se inscreve entre os confiados à competência legislativa do município - , como o perigo decorrente da mora, preventivo que se exibe o mandado de segurança, sem a dedução de um único fato que desse fundamento ao receio de violação de direito líquido e certo da impetrante." (TJRJ, AI nº 0067258-76.2010.8.19.0000, j. 11/03/11, grifamos)
"APELAÇÃO. Ação ordinária. Lei municipal que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas em garrafas plásticas pet. Preliminares de ilegitimidade ativa, de inépcia da inicial e de inadequação da via eleita que se rejeitam. Pedido de declarçaõ de inconstitucionalidade mediante o controle difuso e incidental. Possibilidade em primeiro grau. Exercício regular da competência municipal para legislar sobre a matéria de interesse local, cuidando-se de proteção ambiental, em caráter suplementar às normas federais e estaduais (CR/88, artigos 30, II, 170, VI e parágrafo único, e 225, caput e V). Lei hígida em face da Constituição, motivo não havendo para sobrestar-se o julgamento em homenagem à reserva de plenário. Recurso a que se nega provimento.
(...)
No mérito, a edição de dita lei corresponde, sob ótica desarmada, ao exercício regular da competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local, desde que, cuidando-se de proteção ambiental, em caráter suplementar às normas federais e estaduais (CR/88, art. 30, II), certo que o uso de garrafas pet já é objeto também da Lei estadual nº 5.285/2008, mencionada na justificativa do projeto de lei municipal.
(...)
A restrição instituída pela lei municipal se compadece com o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição da República, que assegura “a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”, e com o art. 225, caput e inciso V, do Texto Fundamental, a saber: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, avultando, entre as medidas tendentes a efetivar tal direito coletivo, a de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.
(...)
Averbe-se que o Texto Constitucional autoriza, em defesa do meio ambiente, tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (CR/88, art. 170, VI - “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”). (TJRJ, APELAÇÃONº 0247925-54.2010.8.19.0001, j. 04/05/11, grifo do autor)
Também deve ser mencionada a existência do projeto de lei federal nº 418/11, em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual proíbe o envasamento e a comercialização de refrigerante ou qualquer tipo de bebida alcoólica sem que haja prévio estudo de impacto ambiental submetido à análise do órgão competente, licença ambiental do IBAMA e registro no Ministério da Agricultura.

Versando o projeto de lei sobre Política Municipal de Meio Ambiente, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do artigo 41, VIII da Lei Orgânica do Município.
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, X, do Regimento Interno desta Casa.
Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.
Contudo, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, explicitando as sanções a que ficarão sujeitos os infratores, o que não pode ser relegado ao decreto regulamentador, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da legalidade; bem como para a fixação de uma prazo para a sua implementação, tendo em vista o vulto do segmento econômico abrangido pela proposta, apresentamos o substitutivo a seguir, sugerindo multa nos moldes da lei em vigor no Rio de Janeiro, sem prejuízo da apreciação da matéria pelas Comissões de Mérito competentes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 234/11.

Proíbe o envasamento e a comercialização de bebidas em embalagem PET, no Município de São Paulo, e dá outras providências.
A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:
Art. 1º Fica proibido o envasamento e a comercialização de refrigerantes e/ou qualquer tipo de bebida alcoólica em embalagens ou recipiente à base de polietileno tereftalato - PET, ou outro tipo de embalagem plástica, no Município de São Paulo.
Art. 2º O descumprimento das disposições contidas nesta lei sujeitará:
I - os estabelecimentos comerciais à multa de R$ 2.000,00 (dois mil reais);
II - os fabricantes à multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais).
§ 1º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.
§ 2º O valor das multas de que trata este artigo será atualizado 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 índice criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.
Art. 3º A presente lei deverá ser implementada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação.
Art. 4º As despesas decorrentes da 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 as disposições em contrário.
Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 21/09/2011
Arselino Tatto – PT – Presidente
José Américo – PT - Relator
Adolfo Quintas - PSDB
Aurélio Miguel - PR
Dalton Silvano - PV
Floriano Pesaro - PSDB
Roberto Tripoli - PV