

PARECER Nº 1417/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0422/10.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Cláudio Fonseca, que visa dispor sobre a destinação dos pneus inservíveis no Município de São Paulo.

Em suma, a propositura visa obrigar fabricantes e importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos) a coletá-los e a dar-lhes destinação adequada.

Determina que o Poder Público, em conjunto com os distribuidores, revendedores, destinadores e os consumidores finais de pneus, de forma articulada com os fabricantes e importadores, defina os pontos de coleta nas diferentes regiões do Município de São Paulo para receber e armazenar provisoriamente os pneus inservíveis e dispõe sobre a Central de Armazenamento – unidade de recepção e armazenamento temporário de pneus inservíveis – disponibilizadas pelos fabricantes e importadores.

O projeto ainda proíbe o descarte inadequado de pneus inservíveis e determina que os estabelecimentos comerciais e de serviços que manuseiam pneus ficam obrigados a colocar placas alertando aos consumidores sobre o descarte irregular de pneus.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, com fundamento no exercício regular da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal; artigos 13, incisos I e II, 37, caput, e 181, todos da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a matéria de fundo versada no projeto diz respeito à proteção do meio ambiente, tema para o qual o Município detém competência legislativa suplementar.

A proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, em especial na cidade de São Paulo que é considerada uma das mais poluídas do planeta, sendo que a questão da produção excessiva de lixo sem que haja uma política de destinação adequada assume especial relevo, ainda mais quando se trata de substâncias com alto poder de contaminação da água, ar e solo, como é o caso do lixo tecnológico.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto de interesse público, foi alçada 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;

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita

harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

No entanto, sobre a matéria há que se ressaltar a recente edição da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A referida lei federal aplica-se a todos os entes da Federação e prevê, por exemplo, a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos como condição para que os Municípios tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18).

Especificamente quanto à matéria em análise, a Lei Federal nº 12.305/10 estabelece o dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de determinados produtos conferirem o tratamento adequado aos respectivos resíduos, conforme se verifica pelos dispositivos abaixo reproduzidos:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

...

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

...

III - pneus;

...

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do caput e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

...

Art. 56. A logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V e VI do caput do art. 33 será implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento." (grifamos)

Dessa forma, como se verifica pela leitura dos dispositivos acima transcritos, no tocante à imposição da obrigatoriedade dos fabricantes e importadores de coletar e dar a correta destinação aos pneus inservíveis, restou prejudicado o pretendido pela propositura, ressaltando-se ainda que existe Resolução específica do CONAMA sobre o tema (Resolução nº 146, de 30 de setembro de 2009).

No entanto, a propositura vai além do que simplesmente obrigar a coleta e a correta destinação dos pneus inservíveis, na medida em que institui requisitos a serem observados pelos pontos de coleta e centrais de armazenamento de pneus, determinando ainda a afixação de placa informativa sobre os riscos para a saúde e para o meio ambiente do descarte inadequado de pneus.

Nesse cenário, nada obsta que o Município, na ótica do interesse local, dê concretude ao mandamento da Lei Federal que instituiu o sistema da logística reversa para a colocação no mercado de pneus, explicitando pontos não abarcados pela legislação federal e, ainda, determinando a afixação de placas informativas nos estabelecimentos comerciais que especifica.

Com efeito, cumpre que se observe que o meio ambiente é de tão grande importância para o ordenamento jurídico que se encontra elencado no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, LXXIII, CF) e classificado como condição essencial à sadia qualidade de vida da coletividade (art. 225, caput, da CF).

Assim, não obstante o disposto na citada Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, ao Município compete disciplinar a matéria, circunscrito no âmbito do interesse local e com fundamento ainda no Poder de Polícia Administrativa, desde que o faça de forma mais benéfica ao meio ambiente, nunca para amainar o disposto em norma estadual ou federal.

Nesse sentido é o entendimento de João Lopes Guimarães Júnior (in A Questão da Ética no Meio Ambiente Urbano. Artigo extraído em 10/09/08 da página da internet: <http://www.ambientebrasil.com.br>):

"Sem dúvida nenhuma, o Município tem competência para legislar sobre urbanismo e sobre a tutela do meio ambiente urbano que, por serem assuntos de interesse local, estão no âmbito traçado pelo art. 30, inc. I, da Constituição Federal. Normas que controlam a poluição visual podem portanto ser editadas pelo Município.

Essa competência, todavia, não é privativa. A mesma Constituição Federal, ao organizar o Estado brasileiro, cometeu à União e aos Estados competência para "legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor estético e paisagístico" (art. 24, incs. VI, VII e VIII).

...

Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo veio no sentido de que, cuidando-se de matéria ambiental, de competência legislativa concorrente com a União, "Estados e Municípios não podem abrandar exigências contidas em leis federais através de lei local". (grifo nosso).

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, exercendo-se 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, pág. 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 (pág. 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 acumulam, 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)

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, 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 a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE.

Todavia, faz-se necessário a apresentação de um Substitutivo ao projeto original para:

Adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, vez que os fabricantes e importadores de pneus já se encontram obrigados por força de Lei Federal a efetuar a sua coleta;

Estabelecer a multa para a não afixação da placa informativa em um valor variável, em atenção ao princípio da proporcionalidade da pena, vez que a lei é aplicável não só aos grandes comerciantes de pneus como também às pequenas borracharias;
Fixar a multa pelo descumprimento dos requisitos impostos para a instalação dos locais de armazenamento temporário de pneus inservíveis;
Suprimir o disposto no artigo 8º da proposta original vez que, por força dos artigos 150, § 1º; 152; 160 e 169, VI da Lei Municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 1998, as condutas por ele disciplinadas já se encontram vedadas; e
Suprimir artigos que impunham ao Executivo a prática de atos concretos e que, portanto, violam o princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 422/10

Estabelece os requisitos para a instalação de local temporário para armazenamento de pneus inservíveis; determina a afixação de placa informativa nos estabelecimentos comerciais ou de serviços que manuseiem pneus, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O local de armazenamento temporário de pneus inservíveis coletados por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de pneus novos, nos termos do disposto na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e na Resolução do CONAMA nº 416, de 30 de setembro de 2009, deverá observar o disposto nesta Lei.

Art. 2º Os locais de armazenamento temporário de pneus inservíveis, inteiros ou picados, deverão:

- I – ser cobertos e fechados de maneira a impedir o acúmulo de água;
- II – ser compatíveis com o volume e a segurança do material a ser armazenado;
- III – possuir sinalização advertindo para os riscos do material ali armazenado.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput deste artigo acarretará a aplicação de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e, em caso de reincidência, a cassação da licença de funcionamento.

Art. 3º Os distribuidores e comerciantes de pneus ficam obrigados a afixar, em seus estabelecimentos, em local visível ao público, placa alertando sobre os riscos do descarte inadequado de pneus para a saúde pública e para o meio ambiente.

§ 1º A placa disposta no caput deste artigo deverá conter os dizeres e imagens especificados no Anexo I desta Lei.

§ 2º A não afixação em local visível da placa de que dispõe o caput deste artigo sujeitará o infrator à pena de multa de valor variável entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 5.800,00 (cinco mil e oitocentos reais).

Art. 4º Os valores das multas de que trata esta Lei serão atualizados anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, acumulada no exercício anterior, sendo que no caso de extinção desse índice será adotado outro, criado por lei federal, que reflita e recomponha o poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de sua publicação.

Art. 7º 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 24/11/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Gabriel Chalita – PSB – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Juscelino Gadelha – PSDB

Celso Jatene - PTB

Floriano Pesaro – PSDB

João Antonio – PT

Kamia – DEM

ANEXO I

Aqui posto de coleta de pneus



Protege o Meio Ambiente e a Saúde de todos



Informe o descumprimento da lei: ligue xxxx-xxxxxx ou acesse www.exemplo.sp.gov.br
Lei Municipal 00.0000.0 de 00 de Janeiro de 0000