PARECER Nº 1541/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0663/18

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Claudinho de Souza, que dispõe sobre a proibição de comercialização e fornecimento de copos confeccionados em material plástico no Município de São Paulo.

Segundo a justificativa ao projeto, os modelos tradicionais de copos descartáveis demoram em média 100 anos para se degradar no meio ambiente. Em razão dos danos causados os meio ambiente, diversos países têm tomado medidas para reduzir o impacto ambiental causado por esse tipo de produto. No caso do Município de São Paulo, a medida é mais proeminente, porque apenas 6,56% dos resíduos são reciclados.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto merece prosperar, na forma do substitutivo, como veremos a seguir.

No que tange ao aspecto formal e em relação ao fornecimento, 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.

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, inciso II, da Constituição Federal.

Não bastasse, o artigo 23, inciso VI, da Constituição da República 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. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, que o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local (RE 194.704/MG).

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 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;

...

III - estabelecimento de normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental;

Nada obsta, portanto, que a Câmara Municipal disponha sobre a proibição de fornecimento de copos de material plástico descartável, no exercício da proteção do meio ambiente.

In casu , o interesse público a ser tutelado é igualmente interesse local, a ser protegido nos limites do poder de polícia da Administração Pública.

De outro lado, há que se apontar que o Supremo Tribunal Federal, a respeito da Lei Municipal nº 15.374/11, que dispunha sobre a restrição de distribuição de sacolas plásticas nos supermercados, consolidou o entendimento de que não é vedado aos municípios legislar de forma a suplementar a legislação federal com relação à proteção ambiental.

É o que se depreende do respectivo acórdão, prolatado no Recurso Extraordinário nº 901444, cujo Relator foi o Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 19/09/2016, publicado em 22/09/2016, cujo excerto transcrevemos:

Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido:

A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre produção e consumo, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, incisos V, VII e VII).

Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II).

Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.

() a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. (artigo 9º).

E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes, assim como a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural (artigo 180, incisos I e III).

Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico (artigo 191).

Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora e a

minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação (art. 2º, incisos IV, V e VI).

Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.

Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado.

Com efeito, o simples fato de a produção de determinado produto ser regulamentado em norma federal, ou possuir normatização para a indústria da Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT, não impede que o ente federado proíba ou restrinja o seu uso, por razões ambientais ou de proteção à saúde do consumidor, ainda que indiretamente.

Não obstante, em relação à proibição de comercialização de copos plásticos descartáveis, o projeto de lei extrapola o art. 30, I e II da Constituição Federal, que garante a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, em caráter supletivo.

Com efeito, restou reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral o seguinte entendimento:

O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal. (STF. RE 586.224. Repercussão geral. Tema 145. J.09.03.2015, destaques nossos).

Assim, a proibição da comercialização de produto lícito em âmbito municipal transcende o interesse local e acaba por invadir a competência da União para disciplinar a matéria de produção e consumo, consoante entendimento que vem sendo acolhido pela jurisprudência.

Importante mencionar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da ADI n° 2082659-76.2016.8.26.0000, relatada pelo Desembargador Sérgio Rui, em 05 de outubro de 2016, que atacava o art. 3°, da Lei Municipal n° 16.222, de 25 de junho de 2015, o qual proibia a comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro animal, criados exclusivamente para a extração e utilização de pele, no âmbito do Município de São Paulo, decidiu nos seguintes termos:

A ação é procedente, porquanto se verifica a ocorrência de extrapolação da limitação fixada pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere competência legislativa ao Município para assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Assim, não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto e interferir em sua produção e consumo.

(...)

Nesse sentido impende consignar: (...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (...)' (RT 851/128).

(...)

Nesse aspecto, excetuadas as hipóteses ordinárias de interesse local, as demais merecem mensuração caso a caso, mormente ante a impossibilidade de uma definição intransponível, cabendo ao intérprete um exame destinado a detectar se se estava ou não às portas de caso de peculiar interesse.

(...)

É assim forçoso recorrer, como mais úteis e até de maior conveniência prática, aos meios indiretos de conceituação, ou aos métodos analíticos, diante de cada caso concreto. Destarte, diante de cada interesse concreto que vá surgindo, far-se-á a análise proposta a apurar se ele é peculiar ao Município ou local, seja em termos de exclusivamente, seja em grau de preponderância (destaques acrescentados).Sob a égide da Constituição Federal de 1988,

mantida a relutância, no desate da dificuldade em classificar interesse local reflete-se sobre a nota de preponderância perante cada tema em espécie.

(...)

Nesse sentido, já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal ser inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional (RT 892/119). No caso da legislação em comento, dá-se desenlace que corrói a presunção relativa de constitucionalidade, tão extensa a desarmonia constitucional da Lei Municipal nº 16.222, de 26 de junho de 2015, de São Paulo, com o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais.

O cenário ostenta desatenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sabidamente não inscritos, cujo cumprimento independe de pergaminho, pois são intrínsecos ao âmago do Estado de Direito.

Via de consequência, a proibição de comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro de animal criado exclusivamente para a extração e utilização de pele, não encerra matéria de predominante interesse local.

Ainda no que se refere à mesma lei municipal, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob a mesma relatoria, na ADI 2137241-60.2015.8.26.0000, datada de 24 de fevereiro de 2016, proposta para atacar os demais artigos da lei municipal, que proibia a comercialização de foie gras, in natura ou enlatado, nos estabelecimentos comerciais do Município de São Paulo, decidiu:

A ação merece acolhida, porquanto se verifica a ocorrência de extrapolação da limitação fixada pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere a competência legislativa do Município a assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Assim, não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto e interferir em sua produção e consumo.

Nesse sentido impende consignar:

(...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (...)' (RT 851/128).

(...)

Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local.

Via de consequência, a proibição de produção e comercialização de foie gras não encerra matéria de predominante interesse local.

Na mesma linha, vale ressaltar, ainda, recente decisão no âmbito do STF proferida nos autos da ADPF n º 567 que tem por objeto a Lei nº 16.897/18 aprovada por esta Casa e que proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso:

Em que pese a preocupação do Legislador Estadual com o bem-estar das pessoas e animais, a proibição absoluta de artefatos pirotécnicos que emitam ruído não considerado de baixa intensidade, se revela, em juízo de cognição sumária, de constitucionalidade questionável, por: (a) violação a competência da União disciplinar o uso e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI, da CF); (b) invasão da competência da União para editar normas gerais sobre a produção e o consumo (art. 24, V e § 1º, da CF); e (c) imposição de restrição genérica, desproporcional e lesiva ao princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF).

...

Como se vê, a proibição total de utilização desses produtos interferiu diretamente na normatização editada pela União em âmbito nacional, incorrendo em ofensa à competência concorrente da União, dos Estados e do DF (art. 24, V e § 1º, da CF). Não poderia o Município de São Paulo, a pretexto de legislar sobre interesse local, restringir o acesso da população

paulistana a produtos e serviços regulados por legislação federal e estadual. Eventual repercussão desses produtos e serviços sobre o meio ambiente urbano e o bem estar das pessoas, naturalmente, justificará a atuação do Poder Público municipal, mas nunca com a extensão e intensidade pretendidas pelo legislador paulistano, no sentido de uma ampla e taxativa proibição a todos os artefatos pirotécnicos ruidosos.

...

Ante o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, ad referendum do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99) e, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, SUSPENDO A EFICÁCIA da Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, até o julgamento de mérito da presente arguição. (julg. 29/03/19, Rel. Min. Alexandre de Moraes)

Portanto, há necessidade de se apresentar Substitutivo, a fim de: i) adequar o texto à técnica legislativa prevista pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, especialmente no tocante ao estabelecimento das sanções pertinentes, bem como para incluir a palavra descartável no texto, tal como faz referência a justificativa, agregando, assim, precisão ao comando legal; e, ii) excluir o termo comercialização para que não se incorra em inconstitucionalidade por invasão da competência legislativa da União.

Por fim, 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, inciso VIII, da nossa Lei Orgânica.

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.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, nos termos do substitutivo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0663/18

Proíbe o fornecimento de copos produzidos em material plástico descartável, no âmbito do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo, DECRETA:

Art. 1º Fica proibido o fornecimento de copos produzidos em material plástico descartável pelos estabelecimentos comerciais situados no Município de São Paulo.

Art. 2º Os copos plásticos descartáveis deverão ser substituídos por copos produzidos em materiais comestíveis, biodegradáveis ou papel reciclável.

Art. 3º O descumprimento das disposições contidas nesta lei sujeitará o infrator às seguintes sanções:

I advertência;

II multa no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) a R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

III cassação da licença de funcionamento.

§ 1º Para imposição e gradação da sanção, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

§ 2º A 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, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º Os estabelecimentos comerciais terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adaptarem a presente lei.

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

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/09/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS) - Relator

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/09/2019, p. 90

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.