



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1704/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0304/15.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que visa dispor sobre o desconto no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU através de crédito adquirido pelo munícipe na troca de material reciclado.

De acordo com o texto proposto, caberá aos munícipes previamente cadastrados pelo Executivo efetuar a separação do lixo reciclável procedendo a sua entrega nos pontos de coleta definidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, oportunidade na qual lhe será concedido um crédito relacionado ao peso do material entregue que poderá ser utilizado no abatimento do valor de IPTU devido pelo contribuinte no ano subsequente.

A propositura pretende estimular a coleta seletiva na cidade de São Paulo na medida em que procura envolver o munícipe não só na etapa da separação do lixo como também no procedimento de entrega junto aos pontos de coleta implantados pelo Executivo, abreviando a etapa da coleta domiciliar do lixo reciclável.

Cabe considerar ainda que a propositura não tem por objetivo - como não poderia deixar de ser - transferir o serviço de coleta domiciliar ao munícipe, fato que violaria o mandamento contido no art. 125, inciso II, da Lei Orgânica, mas apenas incentivar - paralelamente ao serviço público de coleta de lixo - a adoção de uma conduta mais benéfica à redução do lixo e à preservação do meio ambiente.

Dessa forma, os munícipes que assim o desejarem, e que forem previamente cadastrados junto ao órgão competente do Executivo, poderão efetuar a entrega de seu lixo domiciliar reciclável diretamente junto aos pontos de coleta implantados pelo Executivo e, se assim o fizerem, poderão se beneficiar da constituição de um crédito que poderá ser utilizado para abatimento de tributo municipal a exemplo da nota fiscal paulistana.

Sob o aspecto jurídico o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento na proteção e defesa do meio ambiente, matéria da competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24, inciso VI c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Consigne-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica do dispositivo constitucional abaixo transcrito:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas."

Cumpra observar ainda que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado é assunto que é de interesse de todos, vez que é imperioso à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, e foi alçado 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 nos seguintes termos:

"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;"

Especificamente sobre o objeto do projeto, qual seja, a coleta seletiva do lixo, cumpre observar que a propositura encontra consonância com os preceitos da Lei Municipal nº 13.478, de 30/12/02, que dispõe sobre a Organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município, e que determina em seu art. 4º, III, constituir objetivo do sistema por ela implantado o incentivo à coleta seletiva, preconizando ainda em seu art. 5º que o munícipe tem direito a políticas públicas de minimização de resíduos, de coleta seletiva e de reaproveitamento econômico dos resíduos sólidos.

O projeto encontra consonância com o disposto no Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050/14, que em seus arts. 220, 221, 222 e 223, reza, respectivamente:

Art. 220. São objetivos do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos

Sólidos:

I - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamentos dos resíduos sólidos, bem como a disposição final adequada dos rejeitos;

...

V - redução do volume de resíduos sólidos destinados a disposição final, principalmente nos aterros.

Art. 221. São diretrizes do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos

Sólidos:

...

III - promover a máxima segregação dos resíduos nas fontes geradoras;

...

V - organizar as múltiplas coletas seletivas para os diversos resíduos;

VI - assegurar a destinação adequada dos resíduos sólidos;

...

X - realizar processos participativos efetivos que envolvam representantes dos diversos setores da sociedade civil para apoiar, aprimorar e monitorar o Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

Art. 222. São componentes do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos os seguintes serviços, equipamentos, infraestruturas, instalações e processos pertencentes a rede de infraestrutura urbana:

I - coletas seletivas de resíduos sólidos;

...

III - centrais de processamento da coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos;

...

VIII - postos de entrega de resíduos obrigados a logística reversa;

...

XIV - ecopontos para recebimento de resíduos diversos.

Art. 223. São ações prioritárias do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:

...

III - universalizar a coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos com atendimento de todo o território de cada distrito da cidade, precedido de campanhas;

IV - implantar os ecoparques, centrais de processamento da coleta seletiva de secos, centrais de processamento da coleta seletiva de orgânicos, estações de transbordo e ecopontos, conforme Quadro 8 anexo;

V - implantar ou requalificar as centrais de processamento da coleta seletiva de secos, as centrais de processamento da coleta seletiva de orgânicos e os ecoparques para tratamento dos remanescentes da coleta seletiva, conforme Quadro 8 anexo;

§ 2º A administração municipal estabelecerá mecanismos para diferenciação do tratamento tributário referente as atividades voltadas a valorização de resíduos resultantes das coletas seletivas.

Deve ser ressaltada também a Lei nº 14.933/09, que institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo, prevendo, dentre outras providências, a execução de medidas destinadas ao gerenciamento de resíduos pelo Poder Público. (art. 8º).

Cumpra observar que o tema da reciclagem para a proteção do meio ambiente é de tal importância que a matéria recebeu disciplina em nível nacional, com a edição da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e que prevê a utilização de diversos recursos como o sistema de logística reversa, definida como "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", cuja implementação é obrigatória para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de diversos materiais (art. 33).

Mas não é só.

O projeto - ao possibilitar a utilização do crédito criado para abatimento de tributos municipais - apresenta vertente também em matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar nos termos do art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal, ressaltando-se, quanto à iniciativa legislativa, que não existe qualquer restrição em nossa Lei Orgânica seja em seu art. 37, seja em seu art. 69.

Corroborando nossa assertiva, trazemos à colação o julgado do Supremo Tribunal Federal (RE nº 328.896 / SP, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ de 05-11-09), que mutatis mutandis aplica-se ao presente caso:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

"- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Por fim cabe considerar que, na forma do Substitutivo ao final sugerido, a propositura não incide em vício de iniciativa porque, consoante já exposto, não interfere propriamente com

o serviço de coleta de lixo, ressaltando-se ainda que caberá ao Executivo a indicação dos pontos apropriados para o recebimento desses resíduos, ressaltando-se que já existem eco pontos instalados com a finalidade de receber resíduos provenientes da construção civil, volumosos e recicláveis.

Vê-se, portanto, que o projeto pretende estimular a adoção de um determinado comportamento do munícipe favorável à observância do mandamento constitucional de preservação do meio ambiente.

Por versar sobre matéria relativa à política municipal de meio ambiente e matéria tributária, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do art. 41, incisos V e VIII, da Lei Orgânica Municipal.

A propositura deverá ser aprovada por voto da maioria absoluta, nos termos do art. 40, § 3º, inciso I, da Lei Orgânica.

Ante ao exposto somos,

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, para sanar o vício de iniciativa contido nos artigos 3º e 5º que atribuem função a órgãos técnicos do Executivo, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes e ainda para inserir na lei qual valor do crédito a ser concedido em função do peso do lixo reciclável observando-se, assim, o postulado do princípio da legalidade.

Tendo em vista a tramitação de projeto semelhante ao presente projeto, de mesma autoria que a presente propositura, mas de sessão legislativa distinta, e que prevê o valor da isenção a ser creditada aos que se disponibilizarem a efetuar a entrega do lixo reciclável nos pontos de coleta, adotamos no Substitutivo proposto o valor estipulado no PL 250/12 de R\$ 1,00 (um real) para cada 1 kg (um quilo) de resíduo reciclável.

Ressaltamos ainda que, não obstante seja competência da D. Comissão de Finanças e Orçamento a análise da propositura acerca do cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia da receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, propõe-se o seguinte Substitutivo que visa fixar um percentual máximo para a isenção de tributos o que possibilitará a E. Comissão de Finanças e Orçamento a quantificação do impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Dessa forma, sem prejuízo de demais alterações que a D. Comissão de Finanças entender pertinentes, sobretudo acerca do percentual fixado, sugerimos o seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 304/15.

Dispõe sobre a instituição do Crédito Verde, incentivo tributário devido àqueles que entregarem o seu lixo reciclável nos pontos de coleta indicados pelo Executivo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Os munícipes credenciados junto ao órgão competente do Executivo que efetuarem a entrega de seu lixo reciclável diretamente em quaisquer dos pontos de coleta indicados pelo Executivo serão creditados através do Crédito Verde na proporção de R\$ 1,00

(um real) para cada 1 kg (um quilo) de resíduo reciclável entregue, independentemente de seu tipo.

Art. 2º O crédito acumulado durante todo o ano será lançado como desconto no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU do contribuinte cadastrado no ano subsequente.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo encontra-se limitado a até 1% (um por cento) da receita total proveniente da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

Art. 3º A implementação da presente Lei dar-se-á de forma progressiva, de acordo com a disponibilidade econômica do Executivo, de modo a possibilitar o cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 no exercício em que for considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, bem como quando tiver sido compatibilizada com as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 07/10/2015.

Alfredinho – PT

Ari Friedenbach – PHS

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes – PTB

José Police Neto – PSD

Eduardo Tuma – PSDB

Abou Anni – PV

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/10/2015, p. 114

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