

PARECER Nº2247/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 654/13.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Gilberto Natalini, que visa restringir a extração, beneficiamento e comercialização de palmito no município de São Paulo aos produtos oriundos de cultivo em florestas plantadas.

Segundo a propositura, conceitua-se como cultivo em florestas plantadas a produção de palmito de palmáceas que permitem o plantio homogêneo ou consorciado comercial, como a pupunha, o açaí e a palmeira real e que rebrotam após os primeiros cortes.

O projeto ainda estabelece que as embalagens de palmito deverão conter informação acerca da origem do produto, com a discriminação da espécie da palmeira da qual foi extraído, bem como quanto ao processo adotado para sua desinfecção e o teor de sódio adicionado.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal, 13, incisos I e II, 37, caput, todos da Lei Orgânica do Município.

A matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade, ressaltando-se que o meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, ao impor ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso I, da Constituição Federal), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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.”

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever-poder 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;”

Vale mencionar, como exemplo de preocupação do legislador municipal, o art. 162 da Lei Orgânica que vislumbra uma diretriz traçada ao Poder Público para que adote medidas de proteção ao meio ambiente, desta feita em uma vertente mais corretiva, ao estimular a mudança de comportamento das empresas que atuam no Município, para que utilizem práticas que acarretem menor impacto ambiental:

“Art. 162. O Poder Público estimulará a substituição do perfil industrial das empresas localizadas no Município, incentivando a transformação para indústrias de menor impacto ambiental, ficando vedada a instalação ou desenvolvimento de qualquer nova

atividade, comprovadamente poluidora a partir, da promulgação da presente Lei.” (grifamos)

No tocante à matéria, o Supremo Tribunal Federal ao analisar a ADI nº 3.937, a qual desafiava a constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.684/07, a qual proibiu o uso de qualquer produto que utilize a substância amianto, entendeu, por maioria de seus membros, ser ela constitucional, pelo fato da mesma estar em conformidade com o princípio constitucional da proteção à saúde.

Nesse julgamento, o voto do Ministro Lewandowski afirmou a posição de que, em matérias que envolvam a defesa de saúde pública e questões ambientais, nada impede que a legislação estadual e municipal sejam mais protetivas do que a legislação federal, in verbis:

Em matéria de proteção à saúde, de defesa do meio ambiente, como já foi afirmado aqui, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, de nossa Constituição Federal. De outra parte também, a proteção à saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna, é de competência do Estado, do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como argumento final, 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 ao 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. (ADI 3.937-MC/SP) (grifamos)

Cabe observar ainda que estamos diante de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Ressalta-se que no exercício de seu poder de polícia, pode o Município disciplinar as atividades econômicas exercidas em seu território, tendo em vista a ordenação territorial, a garantia do bem-estar da população, a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida dos seus cidadãos.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (in “Curso de Direito Administrativo”, 25ª edição, Malheiros Editores, 2007, p. 809), poder de polícia é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (‘non facere’) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”.

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (in “Curso de Direito Administrativo”, 3ª edição, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Da mesma forma, preleciona Hely Lopes Meirelles (in "Direito Municipal Brasileiro", 16ª edição, São Paulo, Malheiros, 2008, p. 480, 483 e 484):

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

[...] As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas sob a invocação do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo...

[...] Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição (art. 5º).

Ademais, o art. 160, incisos III e IV, da LOM, garante que o Município discipline as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, mais especificamente quanto à fiscalização das atividades de forma a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem estar da população.

No que se refere à matéria, nada obsta o regular prosseguimento do projeto que encontra fundamento nos artigos 23, inciso II; 24, inciso XII; 30, incisos I e II da Constituição Federal; artigos 13, incisos I e II da Lei Orgânica do Município.

Impõe-se, todavia, a manifestação da Comissão de mérito pertinente quanto à conveniência e oportunidade da pretensão.

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.

Nos termos do art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica, deverão ser convocadas ao menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0654/13.

Dispõe sobre a extração, beneficiamento e comercialização de palmito no âmbito do município de São Paulo, e dá outras providências.

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

Art. 1º A extração, beneficiamento e comercialização de palmito, vendido a granel ou embalado, no município de São Paulo, só serão permitidos para produtos oriundos de cultivo em florestas plantadas.

§ 1º Conceitua-se como cultivo em florestas plantadas a produção de palmito de palmáceas que permitem o plantio homogêneo ou consorciado comercial, como a pupunha, o açaí e a palmeira real e que rebrotam após os primeiros cortes.

§ 2º As embalagens de palmito deverão conter, em local visível, informação quanto à origem do produto, com a discriminação da espécie de palmeira da qual é procedente, bem como qual o processo de desinfecção adotado e o teor de sódio adicionado;

§ 3º As notas fiscais de comercialização de palmito deverão conter na descrição informação quanto à origem do produto.

§ 4º A restrição estabelecida nesta Lei não se aplica à comercialização da polpa dos frutos do palmito juçara (coquinhos) que poderá ocorrer, desde que essa comercialização seja proveniente de projetos nos quais haja a remoção parcial do cacho, destinando-se as sementes obtidas a partir da extração da polpa nutritiva, à preparação de mudas ou introdução na Mata Atlântica.

Art. 2º O descumprimento do disposto na presente Lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I – advertência e apreensão da mercadoria;

II - multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) aplicada em dobro no caso de reincidência;

III - cassação da licença de funcionamento, para o caso da infração persistir.

Parágrafo único. A multa de que trata o inciso III deste artigo será atualizada 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. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor 120 (cento e vinte) dias após sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/10/2013.

JOSÉ POLICE NETO – PSD

ALESSANDRO GUEDES – PT

ARSELINO TATTO – PT

CONTE LOPES – PTB

ABOU ANNI – PV – RELATOR

EDUARDO TUMA – PSDB

GEORGE HATO – PMDB

LAÉRCIO BENKO – PHS – PRESIDENTE

SANDRA TADEU – DEM