

PARECER Nº 701/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0089/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Jamil Murad, que visa dispor sobre a coleta e o descarte de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista comercializadas no Município de São Paulo.

Segundo a propositura, os estabelecimentos importadores, distribuidores, fabricantes e comerciantes de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista comercializadas no Município de São Paulo 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.

A propositura ainda veda o descarte de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista no lixo doméstico, devendo o consumidor efetuar a sua devolução nos pontos de coleta instalados pelos estabelecimentos responsáveis pela comercialização.

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 proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, 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.

Cabe observar que 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, dispõe:

“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.

Sobre a matéria há que se ressaltar a 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:

...

V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

...

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais em termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 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.

Nesse cenário, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que encontra consonância com o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 30, da Lei Federal 12.305/10) e do poluidor pagador, lembrando que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente.

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.

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.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 30/05/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

CELSO JATENE - PTB - RELATOR

ABOU ANNI - PV

AURÉLIO MIGUEL - PR

EDIR SALES - PSD

FLORIANO PESARO - PSDB

JOSÉ AMÉRICO - PT

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD