

PARECER 1000/2000 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PL 180/2000
Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa estabelecer normas para a destinação ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de bebidas e comestíveis de qualquer natureza; óleos combustíveis, lubrificantes e similares; cosméticos e produtos de higiene e limpeza. O projeto responsabiliza as empresas produtoras e distribuidoras desses produtos por essa destinação.

Não obstante os louváveis propósitos do autor e de possuir alto interesse ambiental, o projeto não reúne condições jurídicas de aprovação.

A propositura envolve várias questões que extrapolam os limites do interesse local, como normas de produção e consumo, propaganda comercial e incentivo fiscal relativo à tributo estadual.

A primeira questão a merecer abordagem é em relação à obrigação estabelecida pelo artigo 1º, destinada às empresas produtoras e distribuidoras de alguns produtos.

Para esclarecer tais questões, deve-se recorrer à Constituição Federal. O artigo 1º, estabelece o Princípio Federativo. No inciso IV, do mesmo artigo, encontra-se o princípio da livre iniciativa. O artigo 174, por sua vez, estabelece que o Estado pode intervir na atividade econômica como agente normativo e regulador, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Destes artigos, decorrem a unidade do mercado, a possibilidade da atuação das empresas em todo o território nacional e a possibilidade da ingerência do Estado apenas para o exercício de algumas funções, a fim de que, preservadas a livre iniciativa e a livre concorrência, seja atendido o interesse público.

Assim, a lei municipal não pode estabelecer uma obrigação que não observe tais princípios, que extrapole os limites do Município e que comprometa toda a estrutura de funcionamento das empresas produtoras e distribuidoras, obrigando-as, inclusive a realizarem uma atividade ou executar um serviço fora dos seus estatutos sociais e das obrigações impostas pelo direito comercial e por toda a legislação federal que as rege.

Ainda no artigo 1º, em seus parágrafos, o projeto estabelece normas sobre a utilização das embalagens plásticas e sobre a utilização do polietileno tereftalado na fabricação das garrafas. Estas normas são relativas à produção e consumo e excedem os limites do "interesse local" cuja competência legislativa é atribuída ao Município. A Constituição Federal, no artigo 24, inciso V, atribui competência concorrente a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, excluindo do Município esta competência. Ainda no artigo 1º, ao responsabilizar as empresas produtoras e distribuidoras pela destinação das garrafas e embalagens plásticas usadas, prevendo a hipótese da reciclagem, o projeto está tratando de tratamento e destinação de lixo. No entanto, a Lei Orgânica do Município, atribui essa responsabilidade ao Município dispondo, no artigo 125, inciso II, que constitui serviço municipal, administrar a coleta, o tratamento e o destino do lixo. Assim, uma lei municipal não pode obrigar as empresas produtoras a reciclarem as garrafas plásticas, pois estaria contrariando um dispositivo que somente poderia ser alterado por emenda à Lei Orgânica. As empresas até poderiam fazê-lo, mas não em decorrência de uma lei municipal e, caso houvesse esta possibilidade, o projeto estaria sujeito à iniciativa privativa do Prefeito por força do artigo 37, § 2º, inciso IV, uma vez que se trata de um serviço público.

Nos artigos 4º e 5º, o projeto estabelece normas relativas à propaganda comercial, à seu conteúdo e à rotulagem das embalagens, e, mais uma vez, extrapola os limites da competência municipal, pois além da questão já enfocada, relativa à imposição de uma obrigação que envolve a produção, a Constituição Federal atribui competência privativa à União para legislar sobre propaganda comercial, no artigo 22, inciso XXIX.

Finalmente, no artigo 9º, o projeto propõe abatimento do ICMS da cota parte do Município. A Constituição Federal, agora no artigo 155, inciso II, atribui competência aos Estados para instituir o ICMS. Assim, cabe a ele também legislar sobre as hipóteses de anistia, isenção, ou conceder benefícios fiscais a ele atinentes. O Município somente pode legislar sobre tributos municipais, arrolados no artigo 156, da Carta Constitucional.

Face ao exposto, o projeto não reúne condições de aprovação por colidir com os artigos 1º; 22; inciso XXIX; 24, incisos V e VI; 155, inciso II e 174, da Constituição Federal, bem como com o artigo 125, inciso II, da Lei Orgânica do Município.

Opina-se, portanto,

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 22/08/00.

Wadih Mutran - Presidente

Alan Lopes
Brasil Vita
Domingos Dissei
José Olímpio
Roberto Trípoli

VOTO VENCIDO DO RELATOR RUBENS CALVO E VOTO CONTRÁRIO DO VEREADOR ARSELINO TATTO, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa estabelecer normas para a destinação ambientalmente adequada de garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de bebidas e comestíveis de qualquer natureza; óleos combustíveis, lubrificantes e similares; cosméticos e produtos de higiene e limpeza. Conforme justificativa do autor, "a poluição por plásticos é responsável por inúmeros prejuízos ao meio ambiente, à saúde e à segurança da população". Assim, ao dispor sobre a preservação ambiental, a presente proposição encontra lastro no artigo 2º, X, da Lei Orgânica, que, ao tratar da organização municipal, eleva à categoria de princípio a defesa e preservação do meio ambiente do Município. Em relação à competência legislativa, o projeto encontra respaldo no artigo 13, I e II da LOM. No mérito, a iniciativa visa concretizar o disposto no Capítulo V da LOM, que versa especificamente sobre o Meio Ambiente. Vale ressaltar a disposição do artigo 183 deste diploma, que preceitua a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos danos causados ao meio ambiente, coincidindo com a vontade legislativa manifesta no projeto em questão.

Assim o projeto não encontra óbices a sua tramitação, por estar de acordo com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município de São Paulo. É importante observar, por fim, que o simples fato de tratar da disciplina de um serviço público não obsta a sua tramitação, de acordo com a melhor doutrina e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu artigo 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu § 1, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstra recentes julgados do Supremo Tribunal federal compilados por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:

"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988- impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais como as Leis Orgânicas dos Municípios devem observar os limites indicados na Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou estes limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que reservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Assim, não havendo vício de iniciativa na proposição de projetos relativos a serviços públicos, o presente projeto reúne condições jurídicas de aprovação.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 22/08/00.

Rubens Calvo - Relator

Arselino Tatto