

PARECER Nº 632/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0667/08.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa obrigar as empresas produtoras, distribuidoras e envasadoras de garrafas de tereftalato de polietileno (PET) ou plásticas em geral, estabelecidas no Município de São Paulo, a desenvolver programas de reciclagem, reutilização ou reaproveitamento desses produtos, dando-lhes destinação final adequada a fim de se evitarem danos ao meio ambiente.

A propositura visa obrigar essas empresas a inserir nos rótulos das embalagens mensagens sobre a correta destinação final daquela embalagem e dos danos que ela pode causar ao meio ambiente.

Determina ainda a colocação à disposição do público de lixeiras apropriadas, além de proporcionar serviços de coleta de garrafas PET ou plásticas em geral.

O projeto reúne condições de prosseguimento, na forma do Substitutivo ao final proposto, necessário para adequá-lo à melhor técnica de elaboração legislativa.

Com efeito, cumpre inicialmente observar que, sobre a matéria, encontra-se em vigor a Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a coleta, destinação final reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos, inclusive já regulamentada pelo Executivo pelo Decreto nº 49.532, de 28 de maio de 2008.

Dessa forma, recomenda a melhor técnica de elaboração legislativa, nos termos do art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95/98, que se proceda à alteração da legislação em vigor no lugar de se produzir uma nova norma jurídica regrado a mesma matéria. In verbis:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

...

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulista, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em outro aspecto, consoante o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior⁸, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Por outro lado, a matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de interesse de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo mundo⁹, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, ao determinar ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso I, CF), o poder 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 da norma constitucional abaixo transcrita:

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 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 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;

Nesse cenário, considerando a inexistência de incompatibilidade com as normas federais e estaduais acerca da matéria, incumbe ao Município, na ótica do interesse local, dar concretude a tais mandamentos, como ocorre no presente caso, através também de mandamentos à iniciativa privada para uma ação coordenada na preservação do meio ambiente.

Ressalta-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, inciso IV), elegeu a defesa do meio ambiente como um dos limites a serem observados no desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade.

Nesse exato sentido, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal¹⁰:

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. (grifamos)

Por outro lado, denota-se típica manifestação do poder de polícia do Município, mais precisamente na modalidade polícia das atividades urbanas em geral, que Hely Lopes Meirelles¹¹, ao lecionar sobre a polícia administrativa, ensina:

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.

Todavia, necessário extrair da propositura dispositivo que impõe às empresas produtoras, distribuidoras e envasadoras de garrafas PET ou plásticas em geral, a obrigatoriedade de fazer constar de seus rótulos mensagem sobre a correta destinação final da embalagem e advertência sobre os danos que elas podem causar ao meio ambiente porque, ao dispor sobre rotulagem e embalagem, extrapola o interesse eminentemente local, requisito exigido para o que o Município possa exercer sua competência suplementar para legislar sobre a matéria veiculada no projeto.

Cumpra observar ainda que viola o princípio da legalidade relegar ao decreto regulamentador a fixação da pena de multa (art. 5º, II, da CF), sendo esta mais uma razão para se proceder à alteração da legislação em vigor sobre a matéria, evitando-se a produção de mais uma norma esparsa sobre o mesmo assunto sem condições de efetividade.

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.

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.

Ante todo o exposto somos,

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para inserir as empresas envasadoras na Lei nº 13.316/02 que já disciplina a matéria, bem como para fazer dela constar a obrigatoriedade contida no art. 3º do projeto original.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0667/08.

Altera a Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a coleta, destinação final e reutilização de embalagens, garrafas plásticas e pneumáticos, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O caput do artigo 2º da Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º São responsáveis pela destinação final ambientalmente adequada das garrafas e embalagens plásticas utilizadas para a comercialização de seus produtos as empresas produtoras, envasadoras e distribuidoras de:

...” (NR)

Art. 2º O artigo 3º da Lei nº 13.316, de 1º de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º As empresas de que trata o artigo 1º estabelecerão e manterão, em conjunto, procedimentos para recompra das garrafas plásticas após o uso do produto, pelos consumidores, devendo, para tanto, instalar em seus estabelecimentos lixeiras apropriadas para o recebimento desses materiais.” (NR)

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 02/06/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Abou Anni – PV – Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Florian Pesaro – PSDB

Juscelino Gadelha – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

Kamia – DEM

1 In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p.841.

2 Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 194.617/PR, Relator Min. Franciulli Neto, DJ 01.07.2002.

3 ADIn nº 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-9-05, DJ de 3-2-06.

4 In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516.