



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 999/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0403/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Zé Turin, que dispõe sobre a obrigatoriedade de recolhimento pelos produtores agrícolas de origem dos resíduos de vegetais, frutas e legumes provenientes do manejo em supermercados e que estejam impróprios para o consumo. Conforme dicção do art. 2º, os resíduos impróprios para o consumo humano deverão ser encaminhados para os produtores de alimentos orgânicos para fins de compostagem.

De acordo com a justificativa da propositura, o aproveitamento dos resíduos da produção agrícola se traduz em forma de preservação dos recursos naturais.

Sob o ponto de vista jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final sugerido, uma vez que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o projeto tem por escopo a preservação do meio ambiente, matéria cuja competência é comum a todos os entes federados, nos termos do art. 23, inc. VI, da Constituição Federal.

Neste sentido, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que é de interesse de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo mundo, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e a 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 (arts. 225 e 23, inc. I, CF), o poder dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 194.617/PR, Relator Min. Franciulli Neto, DJ 01.07.2002.)

Especificamente no que tange à competência legislativa municipal, o interesse local exigido pelo inciso I do art. 30 da Constituição Federal é evidenciado em virtude da competência desse ente federado em organizar e prestar o serviço público de coleta e remoção de lixo, expressa no art. 30, V, da Carta Magna.

Essa atribuição conferida aos Municípios decorre do princípio da função social da cidade, estabelecido expressamente no art. 182 da Constituição Federal, que prevê a execução pelo Poder Público municipal da política de desenvolvimento urbano.

Referida função social abrange aspectos multidisciplinares, dentre os quais se insere o dever de proteção ao meio ambiente, conforme prevê o art. 2º, incisos I e VI, alínea "g", do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

g) a poluição e a degradação ambiental.

Quanto ao manejo de resíduos orgânicos para fins de compostagem, trata-se de destinação final ambientalmente adequada a teor da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e prevê as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, e tem como princípios, dentre outros, a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e protetor-recebedor; a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos; o desenvolvimento sustentável; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e promotor de cidadania (art. 6º, incs. I, II, III, IV, VII, VIII).

A norma prevê os conceitos de destinação final ambientalmente adequada, bem como o gerenciamento de resíduos sólidos, em dispositivo com a seguinte dicção:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

...

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

...

X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, "incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei" (art. 10, Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

No Município de São Paulo, o gerenciamento de resíduos sólidos é realizado através do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, estruturado pela Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002; o Decreto nº 54.991, de 2 de abril de 2014, aprova alterações e consolida o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, aprovado pelo Decreto nº 53.323, de 30 de julho de 2012.

A proposta, neste contexto, prevê a implantação de um sistema de logística reversa no recolhimento de resíduos orgânicos, impróprios para o consumo, provenientes do comércio de vegetais, frutas e legumes realizado no Município. Impõe, desta maneira, obrigação aos particulares.

Nesta medida, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos impõe um sistema de logística reversa aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletrônicos (art. 33, incs. I - VI, Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

Não obstante, a medida proposta encontra-se alinhada aos princípios da Política Nacional e Municipal de gestão dos resíduos sólidos, já que prevê destinação final ambientalmente adequada a resíduos dentro do território municipal, sendo certo que, a teor do art. 8º, inc. III, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, "a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos" são válidos instrumentos desta Política.

Deve ser ressaltado que as obrigações contidas na presente propositura atendem ao interesse público na preservação do meio ambiente, representando o exercício legítimo do poder de polícia expressamente conferido ao Poder Público por força do art. 78 do Código Tributário Nacional.

Neste sentido, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu pela constitucionalidade de normas municipais que, objetivando a proteção do meio ambiente e combate à poluição, impunham obrigações aos particulares, conforme precedente ora destacado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 16.062, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS EM TODOS OS PONTOS COMERCIAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM', IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E ENFRENTAMENTO DE QUESTÕES FÁTICAS QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA - NORMA QUE TRATA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL, VISANDO PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - ASSEGURADA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS - LEI, ADEMAIS, QUE NÃO AFRONTA AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, MAS A ELAS SE AGREGA - INEQUÍVOCA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPONDO AOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM VENDAS A VAREJO A MANUTENÇÃO DE URNA, AO LADO DE PELO MENOS UM CAIXA, PARA DESCARTE DE EMBALAGENS RECICLÁVEIS PELOS CONSUMIDORES QUE ASSIM DESEJAREM PROCEDER - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA - PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2192091-98.2014.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casoni, j. 12.08.15).

Enfatize-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto, deverão ser realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

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.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de: i) adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) determinar a obrigação de destinação adequada dos resíduos não apenas para os produtores de alimentos orgânicos, sob pena de violação do princípio da isonomia; iii) apresentar a definição jurídica do conceito de reincidência; e, iv) excluir os artigos 4º e 6º por representarem indevida ingerência em seara privativa do Poder Executivo, consistente na imposição de obrigações e fixação de prazo para o desempenho de atividade tipicamente administrativa.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0403/18.

Dispõe sobre sistema de coleta, reaproveitamento e destinação de resíduos provenientes de vegetais, frutas e legumes manipulados em supermercados, "hortifrúteis", quitandas e feiras no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os resíduos orgânicos de vegetais, frutas e legumes provenientes do manejo em supermercados, "hortifrúteis", quitandas e feiras, e que tenham se tornado impróprios para o consumo, deverão ser recolhidos pelos distribuidores e destinados aos produtores agrícolas de origem, para fins de compostagem.

Art. 2º O distribuidor de vegetais, frutas e legumes para pontos de comércio a varejo deverá, no ato da entrega, recolher os resíduos impróprios para o consumo derivados de

manipulação decorrentes de sua exposição, e encaminhá-los aos produtores agrícolas para fins de compostagem.

§ 1º Os resíduos tratados no "caput" deste artigo deverão ser acondicionados em bombonas, com boa vedação e tamanhos apropriados ao manejo e ao transporte.

§ 2º No momento da entrega de vegetais, frutas e legumes, a pontos de comercialização a varejo, como supermercados, "hortifrúti", quitandas e feiras, os distribuidores deverão recolher bombonas para o acondicionamento dos resíduos tratados por esta Lei, a fim de encaminhá-las aos produtores agrícolas de origem.

§ 3º A coleta dos resíduos provenientes da comercialização dos produtos tratados nesta Lei poderá ser efetuada pelas cooperativas de produtores de alimentos orgânicos, desde que os cooperados recepcionem os resíduos e promovam sua compostagem e adequada destinação.

Art. 3º O acondicionamento e o transporte dos alimentos e seus resíduos, tratados nesta Lei, deverão ser efetuados em observância às normas vigentes de vigilância sanitária, a fim de impedir qualquer tipo de contaminação cruzada.

Parágrafo Único. Os distribuidores de vegetais, frutas e legumes deverão informar ao Poder Municipal o estabelecimento, produtor e/ou responsável pelo fornecimento destes produtos aos pontos de varejo, a ocorrência de indisponibilidade de bombonas ou recusa na recepção dos resíduos para o cumprimento das disposições desta Lei.

Art. 4º O descumprimento às disposições desta Lei ensejará, conforme o caso:

I - ao estabelecimento: multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) pela não disponibilização dos resíduos em bombonas aos distribuidores, conforme o especificado nesta lei, aplicada em dobro em caso de reincidência;

II - ao distribuidor: multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) pela não captação e/ou destinação correta do resíduo ao produtor ou local de compostagem, aplicada em dobro em caso de reincidência;

III - ao produtor: multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) pela não recepção dos resíduos para compostagem;

§ 1º Entende-se por reincidência a prática de nova infração dentro do prazo de 1 (um) mês, contado da data em que se tornar definitiva, administrativamente, a penalidade relativa à primeira infração.

§ 2º O valor da multa previsto neste artigo será atualizado 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. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2019, p. 88

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