CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0522/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Sansão Pereira, que visa instituir Campanha de Incentivo e Conscientização sobre a Logística Reversa SP com o intuito de informar a população sobre a importância de práticas sustentáveis e logística reversa na cidade de São Paulo.

A propositura também institui o Selo Verde a ser concedido às empresas que aplicarem a logística reversa nos seus estabelecimentos.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, que visa suprimir dispositivos que visam autorizar o Poder Executivo a praticar atos que já se inserem no âmbito de sua exclusiva competência, determinando a prática de atos concreto de administração, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

A propositura visa instituir Campanha voltada a ampliar a adesão da população à cadeia de logística reversa instituída pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nº 12.305, de 2010.

A referida lei federal aplica-se a todos os entes da Federação e especificamente quanto à matéria em análise 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;*
>
> *...*

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *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:*
>
> *I – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;*
>
> II - pilhas e baterias;
>
> III - pneus;
>
> IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;
>
> V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
>
> VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.
>
> *...*

De se observar ainda que, ao pretender ampliar a divulgação da logística reversa e, assim, favorecer a destinação correta dos resíduos sólidos, o projeto encontra consonância com os princípios da prevenção e precaução e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos que norteiam a Política Nacional de Resíduos Sólidos. (art. 6º, incisos I e VII da Lei 12.305, de 2010).

Sob o ponto de vista formal não há óbice, pois a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa o

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que essa repercussão geral vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

> *"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada.* ***A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.*** *(...)."*
>
> (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifos nossos)

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que <u>institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí</u>. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da <u>Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo</u>. Vício de iniciativa. Inocorrência. <u>Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente</u>.

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> (...)
> A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.
> (...)
> O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.
> (TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos).

Quanto ao seu aspecto de fundo, a matéria versada no projeto diz respeito à proteção do meio ambiente, tema para o qual o Município detém competência legislativa suplementar.

Com efeito, a proteção do meio ambiente é uma das maiores preocupações da atualidade, em especial em metrópoles como a cidade de São Paulo onde a questão da produção excessiva de lixo assume especial relevo.

De se observar ainda 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 também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente e em seu art. 181 determina a necessidade de o Município elaborar uma política de cunho participativo de proteção ao meio ambiente:

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *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;*

Contudo, é imperioso reforçar que se por um lado o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos que encontrem consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência encontra-se limitado ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao Princípio da Separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Assim, extrapola o âmbito de autuação do Poder Legislativo para estabelecer normas gerais e abstratas: i) a autorização para o Executivo firmar convênios ou parcerias[1]; ii) à determinação de divulgação da campanha nos transportes públicos e nas escolas.[2]

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que visa conferir à propositura contornos mais gerais e abstratos, sanando os vícios apontados, bem como adapta a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa prevista na Lei Complementar 95/98, somos

[1] ADI n. 0246287-23.2012.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. 11.12.2019

[2] ADI n. 224990-78.2019.8.26.0000, rel. Moacir Peres, j. 11/03/2020

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI 522/2021.

Institui a Campanha de Incentivo e Conscientização sobre a Logística Reversa SP no âmbito da cidade de São Paulo e cria o Selo Verde para empresas que aplicarem a logística reversa em seus estabelecimentos.

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

Art. 1º Fica instituída Campanha de Incentivo e Conscientização sobre a Logística Reversa SP com o intuito de informar a população sobre a importância de práticas sustentáveis e logística reversa na cidade de São Paulo.

Art. 2º A Campanha de Incentivo e Conscientização sobre a Logística Reversa SP se pautará por uma ampla divulgação em canais oficiais de comunicação e através da realização de campanhas informativas com o objetivo de fomentar o engajamento da população.

Art. 3º Fica instituído o Selo Verde para as empresas que aplicarem a logística reversa nos seus estabelecimentos.

Art. 4º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação
.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 293/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 21/03/2023 e juntado ao PL 522/2021 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444648.