



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1119/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0841/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Claudinho de Souza, que dispõe sobre a utilização de guardanapos em embalagens biodegradáveis, a serem fornecidos por estabelecimentos ou profissionais autônomos que sirvam refeições para consumo no local ou para viagem, no âmbito do Município de São Paulo. Além de proibir o uso de embalagens de plástico, o projeto veda a disponibilização, sobre as mesas de estabelecimentos que forneçam refeição para consumo no local, de suportes para guardanapos agrupados sem embalagem.

Segundo a justificativa, "Com o novo regramento que se pretende implantar, os estabelecimentos estariam contribuindo para a redução das embalagens de plástico, que demoram até 450 (quatrocentos e cinquenta) anos para se degradar. Estas serão substituídas por biodegradáveis, com menor impacto ambiental, e cuja degradação é acelerada, sem deixar resíduos poluentes". De outro lado, "os suportes que ofertam guardanapos de forma agrupada, comuns em restaurantes e lanchonetes, deixam esse produto exposto de forma a permitir que qualquer pessoa os toque, com a conseqüente disseminação de bactérias e principalmente vírus causadoras de doenças de todo o tipo, dentre elas a gripe".

Sob o aspecto formal, o projeto deve prosseguir em tramitação, posto que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende do artigo 30, incisos I e II, combinado com o artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, e do artigo 13, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção e defesa do consumidor, sobre a qual pode o Município legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual, conforme preconizam os artigos 24, inciso V, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme se verifica dos julgados abaixo:

Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.

(ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição. De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 'tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento

nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios'.

(ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifos acrescentados)

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade de o Município legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa do consumidor, como ocorre na proposta em tela, in verbis:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

(grifos acrescentados)

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:

O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos - incluindo, portanto, os Municípios - competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa.

(in Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p.468)

Note-se que, no exercício dessa competência, a Lei Orgânica do Município assim dispôs:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

Assim, fica clara a competência do Município para legislar sobre a obrigatoriedade de uso de embalagens biodegradáveis para guardanapos descartáveis de uso por estabelecimentos ou profissionais autônomos que sirvam refeições, já que, em última análise, o projeto visa proteger, a um só tempo, o meio ambiente e a saúde pública, para o qual o Município detém competência legislativa. O projeto, aliás, vem em reforço das medidas de higiene e combate à Covid-19, não obstante anterior ao início da pandemia.

Importa destacar, ademais, que o projeto encontra fundamento no poder de polícia do Município, inerente à Administração Municipal, para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. Sua definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78 - Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos (in Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., Ed. Malheiros, p. 353).

Nesse contexto, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifos acrescentados)

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.

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

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo a seguir proposto, a fim de: (i) incluir os "profissionais autônomos" que constam apenas da ementa do projeto original, de modo a uniformizar o seu teor com a redação do art. 1º; (ii) adaptar a redação às regras da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das normas.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0841/2019

Dispõe sobre a utilização de guardanapos em embalagens biodegradáveis, fornecidos por estabelecimentos ou profissionais autônomos que sirvam refeições para consumo no local ou para viagem, no âmbito do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os guardanapos descartáveis fornecidos por estabelecimentos ou profissionais autônomos que sirvam refeições para consumo no local ou para viagem, situados no âmbito do Município de São Paulo, deverão ser hermeticamente embalados com materiais biodegradáveis.

§ 1º O material a ser empregado nas embalagens herméticas deverá ser biodegradável, nos termos da legislação federal em vigor.

§ 2º É vedado o emprego de embalagens de plástico, salvo os que sejam classificados como biodegradáveis.

Art. 2º Fica proibida a disponibilização, sobre as mesas de estabelecimentos que forneçam refeição para consumo no local, de suportes para guardanapos agrupados sem embalagem.

Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penas:

I - advertência, com intimação para regularização do estabelecimento no prazo de 30 (trinta) dias;

II - na reincidência, multa de R\$ 500,00 (quinhentos) reais e apreensão dos produtos irregulares;

III - se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, suspensão do alvará de funcionamento.

Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de 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 18/11/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Contrário

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Fábio Riva (PSDB)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/11/2020, p. 86

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