

Cm 2



SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 25

do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06/06 / 2008 (a)


SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP PGM - AJC

EMENTA Nº 11.313

Propositura legislativa feita com vistas a proteger o meio ambiente mediante o controle de destino de óleos lubrificantes servidos no âmbito do Município de São Paulo. Tutela aos "valores sociais" de saúde, segurança e vida e da defesa do consumidor, bem como do meio ambiente saudável em detrimento da livre concorrência, nos limites dados pelas competências municipais específicas tratadas na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Viabilidade.

INTERESSADO: SGM/ATL

ASSUNTO : Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757/05, de autoria do Vereador Goulart, que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através de controle de destino de óleos lubrificantes servidos. Pedido de manifestação no tocante aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, visando subsidiar a manifestação do Senhor Prefeito quanto a sua sanção ou veto.

Informação nº 986 /2008 – PGM/AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA - AJC
Senhora Procuradora Assessora Chefe,

1 - Trata o presente de solicitação feita por SGM/ATL de manifestação acerca dos aspectos legais e constitucionais contidos no substitutivo ao PL nº 757/05, que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através de controle do destino de óleos lubrificantes servidos, visando subsidiar a decisão do Senhor Prefeito quanto à sua sanção ou veto.

Folha de informação nº 26

do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06 / 06 / 2008 (a)
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP PGM/AJC

2 – Nos idos de 2005, o Nobre Vereador Goulart apresentou o Projeto de Lei nº 41/97, dispondo sobre a proteção ao meio ambiente através do controle de destino de óleos lubrificantes servidos no âmbito do Município de São Paulo.

Naquela ocasião, esta PGM/AJC analisou a questão e opinou pelo seu veto total, conforme consta do parecer exarado pelo Procurador Assessor Francisco José Calheiros R. Ferreira, ementado sob nº 10.809 e juntado por cópia às fls. 11/13 deste, uma vez que “a matéria está mais do que regulamentada e fiscalizada pela legislação federal, sendo esse projeto municipal flagrantemente inconstitucional, pois trata de assunto nacional e não local”.

A despeito dessa manifestação contrária, o PL nº 41/97 foi aprovado pela Câmara convertendo-se na Lei Municipal nº 14.040, de 27 de julho de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 47.545/06.

3 – O substitutivo ao PL nº 757/2005, também de autoria do Vereador Goulart, ora em análise, propõe revogar, justamente, o texto da Lei nº 14.040/05, esclarecendo, também, que a comercialização dos óleos lubrificantes deverá ser feita em consonância com a lei de zoneamento e compatibilizando-a com a legislação federal vigente.

A matéria envolvendo a análise da competência que os Municípios detêm para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território e pelos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, mormente quanto à fiscalização das suas atividades visando garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população, assim prevista no artigo 160, inciso III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo já foi abordada por esta PGM/AJC em inúmeras oportunidades, resultando na edição de pareceres entre os quais citamos, a título ilustrativo, os

Folha de informação nº 27

do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06/06/2008 (a)SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP PCM

ementados sob nºs 10.229, da autoria da Procuradora Assessora Gláucia Savin, e 10.783, de autoria da Procuradora Assessora que este subscreve.

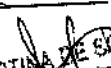
Com efeito, o controle do destino de óleos lubrificantes servidos, efetivamente, contraria os dispositivos constitucionais vigentes expressos nos artigos 225 e seguintes da Constituição Federal, bem como os dispositivos expressos na Lei Orgânica do Município de São Paulo, na medida em que esta refere que o Município de São Paulo deverá, em cooperação com o Estado e a União, promover a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente, bem como coibir qualquer tipo de atividade que implique degradação ambiental e quaisquer outros prejuízos globais à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, mediante o controle e fiscalização da instalação, proteção, estocagem, transporte, comercialização e utilização de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco efetivo ou potencial à qualidade de vida e ao meio ambiente¹.

A proteção ao meio ambiente e, via de consequência, à vida, expressam, em suma, "valores sociais" que limitam outros princípios igualmente consagrados no Texto Constitucional que é o da livre iniciativa. Mas, normalmente, sofremos constantes limitações em nossos direitos individuais, mormente nos casos em que uma "conveniência pública" sobrepõe-se à autonomia privada, em função de um "interesse social". Como exemplo citamos a obrigatoriedade de uso de equipamento de segurança no trabalho, os limites de velocidade nas rodovias ou a obrigatoriedade da utilização de cintos de segurança, por exemplo. São os chamados "valores sociais", princípios que regem a atividade estatal, e que, por vezes, pode até eliminar ou diminuir o interesse do particular.

¹ Cf. artigos 180 e 182, inciso I, da LOMSP

Folha de informação nº 28

do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06 / 06 / 2008 (a)
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP PGM AJD

Tanto a livre concorrência quanto a defesa do consumidor e do meio ambiente são bens que a ordem econômica brasileira prima, mas em medidas diferenciadas, de forma que um deles pode ser sacrificado em decorrência do outro. E o Estado sempre sacrificará a livre concorrência em favor da proteção à saúde, à vida, ao meio ambiente, à segurança e ao consumidor.

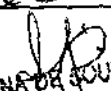
Ademais, a matéria tratada no Projeto de Lei em comento é de competência municipal, pois o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal dispõe que "é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Já a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê, em seu artigo 182, inciso I, que "o Município coibirá qualquer tipo de atividade que implique em degradação ambiental e quaisquer outros prejuízos globais à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, controlando e fiscalizando a instalação, proteção, estocagem, transporte, comercialização e utilização de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco efetivo ou potencial à qualidade de vida e ao meio ambiente".

Assim, militando a favor da constitucionalidade e legalidade do texto do Projeto de Lei em questão, temos que o mesmo não visa aniquilar a atividade econômica, mas tão somente conformá-la ao meio ambiente saudável e sustentável, nos limites dados pelas competências municipais específicas tratadas na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Constitucional e legal são também as previsões sancionatórias para caso de descumprimento do disposto no PL em questão, tendo em vista que a matéria está sujeita à competência concorrente, à luz do que dispõe o artigo 24, inciso VIII, da Constituição Federal.

Folha de informação nº 29

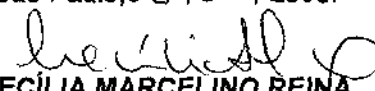
do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06/06 /2008 (a)


SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP PGM - AJC

Destarte nada obsta, estritamente do ponto de vista da competência municipal para legislar sobre a matéria, a sanção ao PL em apreço, devendo, contudo, o seu mérito merecer análise específica por parte das Secretarias envolvidas diretamente com a aplicação da lei.

São Paulo, 06/06/2008.


CECÍLIA MARCELINO REINA
PROCURADORA ASSESSORA – AJC
OAB/SP 81.408
PGM

De acordo.

São Paulo, 06/06/2008.


LILIANA DE ALMEIDA FERREIRA DA SILVA MARÇAL
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – SUBSTITUTA - AJC
OAB/SP 94.147
PGM

Folha de informação nº 30

do Memo. ATL nº 774/2008 – ATL III

em 06 / 06 / 2008 (a)


ANTONIO CRISTINO DE SOUZA SOARES
Advogado - São Paulo

INTERESSADO: SGM/ATL

ASSUNTO : Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757/05, de autoria do Vereador Goulart, que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através de controle de destino de óleos lubrificantes servidos. Pedido de manifestação no tocante aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, visando subsidiar a manifestação do Senhor Prefeito quanto a sua sanção ou veto.

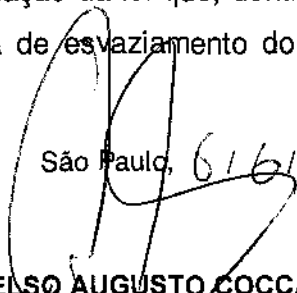
Cont. Informação nº 986 /2008 – PGM/AJC

SNJ/G

Senhor Secretário,

Encaminho a Vossa Senhoria a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acolho, oferecendo parecer conclusivo sobre a competência do Município de São Paulo em regular a matéria tratada no PL 757/2005, ressaltando, contudo, que o seu mérito deverá merecer análise específica por parte das Secretarias envolvidas diretamente com a aplicação da lei que, dentro do aspecto da conveniência e oportunidade, sob pena de esvaziamento do comando normativo do PL em tela.

São Paulo, 06/06/2008.


**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 98.071
PGM**


CMF

Memo. ATL 774/2008 – controle e destino de óleos lubrificantes servidos

Do Memo nº 774/2008 - ATLIH em 19/06/08
TID - 2.742.107

(a) CRISTINA C. MATTEO
Assist. Gestão P. Públicas
SNJ.G

INTERESSADO: SGM/ATL

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 757/05, de autoria do Vereador Goulart, que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através de controle de destino de óleos lubrificantes servidos. Pedido de manifestação no tocante aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, visando subsidiar a manifestação do Senhor Prefeito quanto a sua sanção ou veto.

Informação n.º 1754/2008-SNJ.G.

11 0986/2008-P6mAJC

SNJ.G / ATJ

Senhor Procurador Assessor Chefe

Inicialmente examinei o texto do Substituto ao projeto de Lei em epígrafe (fls. 02 e 03) e constatei que o artigo 3º faz menção a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 362 de 23/06/05, que estabelece regras para o descarte do óleo lubrificante usado ou contaminado.

A propositura em análise tem por escopo finalidade semelhante visando à proteção ao meio ambiente e se cotejarmos os dispositivos verificaremos que apresentam idêntica redação, como, por exemplo, podemos citar o artigo 2º do Substitutivo análogo ao artigo 2º da Resolução; artigo 3º análogo ao artigo 5º da Resolução; artigo 4º análogo aos parágrafos do artigo 3º e aos artigos 6º e 7º da Resolução e assim sucessivamente.

Ora, concluímos que se trata da transposição das regras estabelecidas pelo Conselho para o âmbito deste município.

Cabe aqui lembrar que a Constituição Federal regula a competência dos entes federados em termos de meio ambiente, primordialmente nos artigos 23 e 24.

No art. 23, inciso VI, indica ser competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente e combate à poluição. Contudo, tal competência é entendida como

MA

Do Memo nº 774/2008 - ATLIH em 19 / 06 / 08
TID - 2.742.107

(a) CRISTINA ALMEIDA
Assist. Gestão P. Públicas
SNUJG

competência administrativa, conseqüentemente interligada ao poder de polícia. Em outras palavras, é a competência para controlar e fiscalizar atividades visando à preservação do meio ambiente.

Já a competência para legislar sobre o meio ambiente está regulada no artigo 24, VI, indicando terem competência concorrente União, Estados e Distrito Federal, cabendo a União estabelecer normas gerais (§1º), enquanto aos Estados e Distrito Federal exercem competência suplementar (§2º), podendo exercer competência legislativa plena em caso de inexistência de lei nacional.

Contudo, o Município não está aliado da competência legislativa para normatizar condutas ambientais.

Com efeito, a responsabilidade ambiental é, conforme art. 225 da Lei Fundamental, dever de todo o Poder Público. Desta feita, pode o Município legislar em matéria ambiental, em conformidade com o art. 30, inciso II, da Magna Carta, desde que motivado pelo particular interesse local, e de forma suplementar, visto que regras gerais ambientais devem ser fixadas pela União.

Cabe então a questão se existe interesse local em regulamentar a reciclagem de óleo lubrificante, conforme prevê o projeto de lei.

De acordo com o parecer da Procuradoria Geral do Município, encartado às fls 25 a 30, ele está presente. Comungo do mesmo entendimento, pois o impacto que o descarte descompromissado pode causar, tanto ao meio ambiente como a saúde pública demonstra a existência de valores primordiais a serem protegidos, justificando haver interesse local em regulamentar a matéria.

Todavia, algumas considerações merecem serem feitas, pois vejamos: a citada Resolução do CONAMA tem como fulcro a competência que lhe foi outorgada pela Lei nº 6.938/81 ao lhe conceder o poder de deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente (artigo 6º, inciso II). A legalidade quanto à expedição de normas neste campo pelos outros entes da Federação encontra amparo na própria lei federal, no mesmo artigo, parágrafos 1º e 2º, *in literis*:

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

Do Memo nº 774/2008 - ATLIH em 19 / 06 / 08
TID - 2.742.107

(a) CRISTINA A.C. MATHEUS
Assist. Gestão P. Públicas
SNJ.G

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

(Acórdão no mesmo sentido - Recurso Especial nº 8579 - Rio de Janeiro),
cópia anexa.

No entanto, qual seria o interesse em dar prosseguimento ao projeto que praticamente transcreve todas as determinações da Resolução Federal, não havendo inovação legislativa.

Acrescento ainda, que foi criado pela Lei 6.938/81, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA constituído, dentre outros, pelos órgãos municipais responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente, conseqüentemente, inferi que a Pasta Municipal, que trata deste assunto integra o órgão. Ademais a Lei 9.605/98, que estabelece as sanções penais e administrativas decorrentes de ações e atividades lesivas ao meio ambiente, permite expressamente, em seu artigo 70, que as autoridades integrantes do SISNAMA lavrem autos de infração ambiental e, portanto conclui que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente pode fiscalizar e exigir o cumprimento da Resolução Federal, independentemente de legislação municipal.

Outro aspecto que merece ser mencionado é quanto ao poder normativo de uma resolução, em face aos preceitos estabelecidos na Resolução CONAMA nº 362/2005.

Deveras, embora a legislação federal indique a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente, entendo s.m.j., que tal poder normativo deve cingir-se a normas técnicas, que estabeleçam padrões de qualidade e aceitabilidade de emissões ao meio ambiente. E nem poderia ser diferente. Criar obrigações, como faz a Resolução Federal, fere frontalmente o princípio da legalidade esculpido no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Desta forma, o Substitutivo em análise estaria suplementando normas relativas à proteção ao meio ambiente, cuja efetividade se quer valer por intermédio de resolução. Sendo certo que lei federal que venha a regulamentar a matéria suspenderá a eficácia da lei municipal no que lhe for contrário.

RM

Do Memo.nº 774/2008 - ATLIH em 19 / 06 / 08
TID - 2.742.107

(a) CRISTINA A. C. MATHEUS
Assist. Gestão P. Públicas
SNJ.G

O Substitutivo apresenta, por fim uma inovação em relação ao texto da Resolução, no tocante à imposição de multas, previstas no artigo 8º. No entanto, não trilhou o melhor caminho e há uma ilegalidade. A Lei nº 9.605/98, que estabelece as sanções, como norma geral, prevê um prazo para sanar as irregularidades antes da aplicação da multa, o que deveria ter sido respeitado pela legislação municipal.

Enfim, após essas considerações, conclui que a matéria está sujeita à competência concorrente, à luz do que dispõe a Constituição Federal havendo no texto legal (Lei 6.938/81) expressa delegação para elaboração de normas supletivas e complementares.

Entretanto, há que se considerar os demais aspectos da questão, como o interesse na implementação de um texto legal idêntico a uma Resolução, que vigora desde 2005 e cuja efetividade está a cargo da Secretaria do Meio Ambiente, na medida de sua participação e atuação, integrada aos órgãos federais e estaduais correlatos.

Ainda devo lembrar que na Ementa nº 11.257, se referindo ao P.L. 700/07 e que tratou do descarte dos resíduos sólidos produzidos na troca de óleo, propugnamos pela sua inconstitucionalidade. Todavia, embora a matéria seja correlata, este Substitutivo têm peculiaridades próprias, envolve bem, cuja tutela deve ser exercida com mais efetividade e conseqüentemente há nítido interesse local no seu exercício.

São Paulo, 13 de junho de 2008.

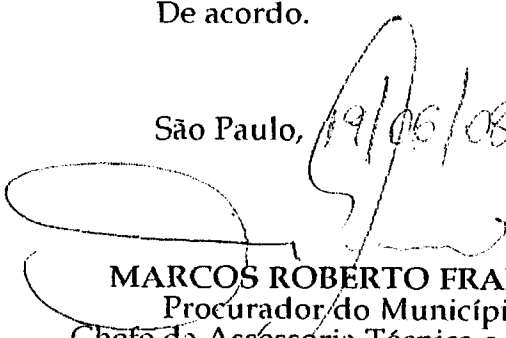


ROBERTO HEITOR FERREIRA LIMA

Procurador do Município
OAB/SP 42.247
SNJ.G

De acordo.

São Paulo, 19/06/08



MARCOS ROBERTO FRANCO

Procurador do Município
Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica
OAB/SP 123.323
SNJ.G.

Do Memo nº 774/2008 - ATLIH em 19 / 06 / 08
TID - 2.742.107

(a) 12
CRISTINA A. G. MATEUS
Assist. Gestão P. Públicas
SNJ.G

INTERESSADO: SGM/ATL

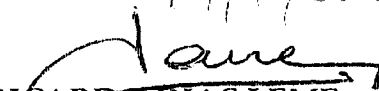
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 757/05, de autoria do Vereador Goulart, que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através de controle de destino de óleos lubrificantes servidos. Pedido de manifestação no tocante aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, visando subsidiar a manifestação do Senhor Prefeito quanto a sua sanção ou veto.

Informação n.º 1754a/2008-SNJ.G.

SGM/ATL
Senhora Assessora

Encaminho-lhe manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva da Procuradoria Geral do Município, que acolho, no sentido de que a Municipalidade detém competência para regular a matéria tratada no PL 757/2005, todavia o mérito merece análise específica por parte da Secretaria envolvida, sendo oportuno considerar as observações de fls. 36 a 39.

São Paulo, 19/6/08.


RICARDO DIAS LEME

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos
SNJ.G.