



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 244/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 132/2016 que "Dispõe sobre a destinação dos pneus inservíveis no Município de Valinhos e dá outras providências" – Autoria Vereador João Moysés Abujadi

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que "**dispõe sobre a destinação dos pneus inservíveis no Município de Valinhos e dá outras providências**" de autoria do Vereador **João Moysés Abujadi**.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposição visa instituir regramento relativo à destinação de pneus inservíveis destinado à melhoria da limpeza urbana, cuidando da saúde das pessoas e preservando o meio ambiente.

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

PARECER JURÍDICO
PL Nº 132/2016

1



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Art. 5º. Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XI - cuidar da limpeza das vias e logradouros públicos, dos resíduos das atividades de saneamento e da remoção e destinação dos resíduos sólidos domiciliares, disciplinando a destinação dos demais resíduos sólidos urbanos como os de serviços de saúde, da construção civil, industrial, de grandes geradores, entre outros, promovendo e incentivando a redução, a reutilização e a reciclagem dos resíduos gerados no Município;"

"Art. 6º. Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;

(...)

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

[Handwritten signature]
2



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

A princípio no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar relativamente à matéria.

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.650, de 28/3/2011, de iniciativa do Legislativo Municipal, que regula o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis. Princípio da separação de poderes que deve ser compreendido em razão de uma de suas finalidades precípua e para a qual fora criado: o interesse da coletividade, que encontra guarida no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e constitucionalmente tutelados. Vício de iniciativa e violação à reserva da Administração não configurados e que não se sobrepõem ao direito ao meio ambiente equilibrado, sem o qual a existência da Humanidade é comprometida e cuja preservação é um direito fundamental de terceira geração que assiste à generalidade das pessoas. Lei cuja constitucionalidade deve ser reconhecida. Ação improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



(...) A lei impugnada, de iniciativa do Legislativo Municipal, dispõe sobre o "recolhimento e destinação de pneus inservíveis", com a seguinte redação:

"Art. 1º. Todo estabelecimento comercial que manuseie pneus inservíveis disporá de local seguro para recolhimento desse produto, atendendo às normas técnicas e à legislação em vigor no país.

¶ *Parágrafo único.* O estabelecimento afixará, em local visível, placa em tamanho e com letras facilmente legíveis, contendo os seguintes dizeres:

"Pneus usados podem transformar-se em focos de mosquitos transmissores de doenças como dengue, malária ou febre amarela. Se jogados em rios ou córregos provocam enchentes. Se queimados a céu aberto liberam enxofre. Cuide do meio ambiente e da saúde de todos."

Art. 2º. Quanto aos locais de armazenamento:

I - serão compatíveis com o volume e a segurança do material a ser armazenado;

II - serão cobertos e fechados de maneira a impedir a acumulação de água;

III - serão sinalizados corretamente, alertando para os riscos do material ali armazenado;

IV - o sistema de escoamento de água não poderá ser ligado à rede de esgoto ou de águas pluviais.

Parágrafo único. O armazenamento dos pneus inservíveis far-se-á de maneira ordenada e classificada de acordo com as dimensões do produto.

Art. 3º. Regulamento do Executivo disporá sobre a destinação final do passivo gerado e/ou adquirido, relativamente ao produto objeto desta lei.

Art. 4º. A infração do disposto nesta lei implica:

I - notificação por escrito, na primeira;

II - multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), se no prazo de 30 (trinta) dias da notificação esta não for atendida;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



III - multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e cassação da licença do estabelecimento, no caso de nova reincidência.

§ 1o. A atualização monetária das multas far-se-á com base na variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, medido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou outro que venha a ser instituído pelo Governo Federal.

§ 2o. Sujeitam-se às mesmas penalidades qualquer pessoa ou estabelecimento que esteja realizando o descarte de pneus em locais não-apropriados.

Art. 5o. O Município incentivará a implantação de unidades de recolhimento e reciclagem de pneus inservíveis, bem como a utilização alternativa de maneira ambientalmente correta desse produto.

§ 1o. O atendimento ao disposto neste artigo poderá ser feito mediante termo de parceria e/ou convênio, para credenciamento ou autorização, de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), fundações ou entidades associativas comunitárias de coletores de recicláveis e congêneres, a executar programas de recolhimento e reciclagem de pneus e seus rejeitos, observada a legislação em vigor.

§ 2o. Enquanto não houver um sistema de coleta e destinação final implantado, nos termos do parágrafo primeiro deste artigo, para coleta ou recepção dos pneus inservíveis, a Prefeitura disponibilizará local adequado para recebimento destes, dando-lhes destinação adequada.

Art. 6o. Regulamento do Executivo disporá sobre a realização de campanha esclarecendo sobre os riscos que os pneus inservíveis representam para o meio ambiente e para a população, bem como orientando sobre a destinação ambientalmente correta de tais produtos.

Art. 7o. Os pneumáticos recolhidos destinar-se-ão à pavimentação asfáltica, em processo úmido ou em processo seco, na proporção mínima de 80%

[Handwritten signature]
5



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



(oitenta por cento) do total de pneumáticos recolhidos, observando-se a quantidade e os prazos fixados pela Resolução do CONAMA n° 258/1999.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente promoverá periodicamente, através de uma organização do terceiro setor, um levantamento sobre a demanda existente do produto pneumático para fins de pavimentação asfáltica, com prioridade para as regiões com mais carência de asfalto.

Art. 8o. As despesas decorrentes da implantação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9o. Esta lei será regulamentada pelo Executivo.

Art. 10. São revogados:

I - a Lei n° 5.442, de 17 de abril de 2000; e - o inciso m do art. 1o. da Lei n° 6.170, de 18 de novembro de 2003, introduzido pela Lei n° 7.038, de 09 de abril de 2008.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A ação é improcedente.

Inicialmente, cumpre destacar que o tema objeto da Lei não é estritamente local, pois a matéria relativa ao meio ambiente deve ser vista de forma integrada, já que afeta toda a coletividade e que as consequências de sua má conservação não se limitam à área geográfica do Município de que trata.

Em que pese a tese de vício de iniciativa amparada no princípio da separação de Poderes é preciso considerar o fundamento precípua dessa diretriz constitucional.

O Estado Democrático e Constitucional desenvolveu-se a partir do século XVIII, com o ideal de ser criado pelo povo e para o povo, em prol dos interesses da coletividade, valendo-se da separação de Poderes, com distintas funções, pesos e contrapesos, como instrumento para atender a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

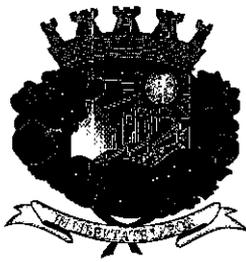


essa finalidade e evitar os abusos de poder e governança até então vivenciados, a partir de outras formas de organização do poder.

No entanto, passados dois séculos desde o surgimento do Estado Constitucional e dada a complexidade das relações sociais, econômicas e políticas da contemporaneidade em que vivemos, de suas demandas e conflitos decorrentes, não é razoável olhar para a fundante tripartição de Poderes de forma positivista e estanque, desconsiderando valores e interesses prementes da coletividade, para o qual esse sistema fora criado, e que guardam total coerência com os princípios fundamentais e direitos e garantias previstos na Constituição em vigência no país.

Nesse sentido, o pós-positivismo jurídico veio no fluxo histórico do desenvolvimento do Direito, conferindo a possibilidade de se adequar a interpretação das normas frente à realidade dinâmica e complexa, para além da legalidade estrita, empreendendo uma leitura moral do Direito, tendo como substratos "o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana" e "a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras" (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7547>. Acesso em: 11 jun. 2013).

Assim é que, no presente caso, há que se promover o exame da Lei impugnada e dos artigos constitucionais suscitados como violados à luz do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, síntese dos direitos e garantias individuais (art. 1º, III, CF), e, ainda, à luz do direito fundamental à vida (art. 5º, caput, CF), à saúde (art. 6º), e ao meio ambiente equilibrado (art. 225), e ao princípio da prevenção e da solidariedade intergeracional.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Sem um meio ambiente equilibrado, não há como se garantir a continuidade da existência humana.

O senso de ecologia e ecossistema, no qual o ser humano existe e vive de forma integrada às outras espécies e ao ambiente, em ciclos contínuos de troca de matéria e energia (CAPRA, Fritoj. O Ponto de Mutação. São Paulo: Cultrix, 1995, p. 14), é imprescindível ser considerado no presente caso.

Como bem ressaltou o Min. CELSO DE MELLO, do C. STF, a preservação da integridade do meio ambiente é um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas: "Todos têm direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e apropria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral" (Cautelar em ADIn n. 3.540/ DF, Plenário, j. 1.9.2005 e v. acórdão publicado no D.O. 3.2.2006).

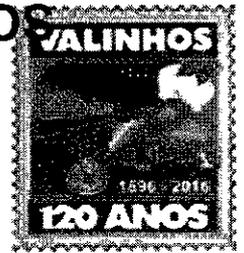
De toda forma, em qualquer hipótese, o resguardo desse essencial bem da vida é, com exclusividade, fruto da decisão dos juízes, afastando-se, desde logo, o recurso à Reserva de Administração, com base na impossibilidade econômica ou ausência de previsão orçamentária.

O papel do juiz, no paradigma pós positivista, é o de intérprete coparticipante do processo de criação do Direito, complementando o trabalho do Legislativo, realizando escolhas entre as soluções possíveis, valendo-se do princípio instrumental da razoabilidade para a ponderação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



dos direitos, valores e bens em discussão, e não mais o de um técnico que desempenha apenas uma função silogística entre a norma e o fato concreto. (BARROSO, Luís Roberto, op. cit. p. 11-12).

Assim, se o Legislativo de Jundiá propõe uma alternativa para a destinação de um resíduo tão agressivo ao meio ambiente, como são os pneus, que levam cerca de 600 anos para se decomporem na natureza, esta iniciativa deve ser apoiada pela Justiça, vez que em plena harmonia com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o art. 225, da CF, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na lição de CAPRA: "Vivemos hoje num mundo globalmente interligado, no qual fenômenos biológicos, psicológicos, sociais e ambientais são todos interdependentes.

Para descrever esse mundo apropriadamente, necessitamos de uma perspectiva ecológica que a visão de mundo cartesiana não nos oferece." (in op. cit., p. 14).

Dessa forma, se as normas de Direito e sua interpretação, assim como a atividade política e econômica, não forem pensadas dentro da ótica da sustentabilidade, corre-se o risco de se comprometer "um direito fundamental de relevância extrema. O primeiro de que são titulares os nascituros, que poderão nunca chegar a existir, se continuar o descalabro do maltrato dos recursos naturais" (ADI n. 0004379-04.2011.8.26.0000, Declaração de Voto Vencido do Des. JOSÉ RENATO NALINI, j. 3.8.2011). E, como bem pontuado por este: "O intuito da lei é o mais saudável e digno de encômios. É o Município levar a sério a dicção fundante do artigo 225 da Carta Política, onde se atribui à sociedade e - indistintamente - às três unidades da Federação, a iniciativa de tutelar o meio ambiente. Lúcida e responsável a previsão normativa do município, portanto. Estranha-se eu



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



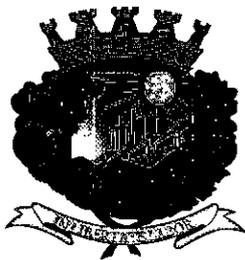
não tenha sido adotada pelo Executivo, que invoca a sua atribuição exclusiva para tanto".

*No mesmo sentido, é a declaração de voto do Des. ROBERTO MAC CRAKEN, no julgamento da ADI n. 0109302-47.2012.8.26.0000, com participação desta Relatoria: "Ademais, também pelo motivo acima esposado, há que se argumentar acerca de vício de iniciativa, pois a lei impugnada não impõe situações ou invade esfera relativa à execução de atos pela Administração Pública, ao contrário, dispõe sobre mecanismos para melhor proteger a interesse coletivo, difuso e fundamental. Vê-se destacar, também, que o artigo 225, "caput", da CF/88, assevera que a tutela do meio ambiente também compete ao "Poder Público", sendo que nesta expressão genérica está toda a gama de entidades e órgão, da administração direta e indireta, bem como dos respectivos Poderes, dentre eles, por lógica, o Legislativo, nas suas respectivas esferas, legitimando, assim, por consequência, a Câmara Legislativa Municipal, dentro de uma das suas funções típicas, a de legislar, o dever indispensável de proteger o meio ambiente. Ainda mais, cabe asseverar que o meio ambiente, como já dito, sendo direito fundamental, eventual vício de iniciativa não teria o condão de determinar a extirpação do ordenamento jurídico norma de importante e insofismável relevo, ou seja, deve sempre ser priorizado o interesse público a um meio ambiente sadio e adequado à sobrevivência de todos os seres vivos, em nítida observância do já citado princípio da solidariedade intergeracional, e, principalmente, mesmo porque, busca-se mais o sentido material da norma, que no caso é extremamente relevante, do que o procedimento legislativo isoladamente considerado. *(j. 12.12.2012).*

Por fim, cumpre notar que a Lei traz a proposta pedagógica, contida no parágrafo único, do art. 1º, de determinar aos estabelecimentos comerciais, que manuseiam pneus inservíveis, de afixar, em local visível, placa com

PARECER JURÍDICO
PL Nº 132/2016

10



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



letras legíveis informando sobre os danos decorrentes da má destinação desse material e convidando a população a cuidar do meio ambiente e da saúde de todos, em consonância com o espírito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n. 12.305/2010) e com o art. 225 da CF.

Constitucional, portanto, a Lei n.º 7.650/2011 do Município de Jundiaí, afastada a violação ao artigo 46, inciso V, da Lei Orgânica do Município; aos art; 50, caput, 25, 47, inciso II, 111 e 144, todos da Constituição Estadual; e aos artigos 20, 30, inciso II, 37, 61, parágrafo 1o, da Constituição Federal.

Ante o exposto, JULGA-SE IMPROCEDENTE a ação.-(Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0265019-52.2012.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar n.º 95/98.

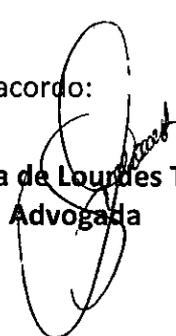
Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

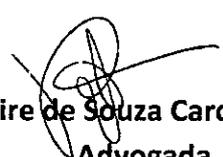
É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de agosto de 2016.


Aline Cristine Padilha
Advogada

Revisado e de acordo:


Aparecida de Lourdes Teixeira
Advogada


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada

PARECER JURÍDICO
PL N.º 132/2016