

PARECER Nº 177/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 00170/11.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Quito Formiga, que determina que os órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta devem utilizar embalagens produzidas com material biodegradável para o acondicionamento de produtos e de lixo, nas situações que estas embalagens apresentarem características de transitoriedade.

A propositura ainda estabelece que os responsáveis pelas compras nas diversas unidades da Administração Municipal devem fazer constar dos editais de licitação exigências para que os fornecedores atendam ao especificado na presente lei, inclusive com a obrigatoriedade da apresentação de documentação que comprove que o material utilizado na confecção das embalagens é biodegradável.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal, 13, incisos I e II, 37, caput, todos da Lei Orgânica do Município, considerando a natureza tipicamente local da matéria referida na propositura.

A matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade, especialmente no tocante à necessidade de redução da emissão de poluentes, visando tentar conter o aquecimento global.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de total interesse da humanidade, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à 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 (artigos 225 e 23, inciso I, da Constituição Federal), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Consigne-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica do dispositivo constitucional abaixo transcrito:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.”

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever-poder do Município de zelar pelo meio ambiente:

“Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;”

Vale mencionar, como exemplo de preocupação do legislador municipal, o art. 162 da Lei Orgânica que vislumbra uma diretriz traçada ao Poder Público para que adote medidas de proteção ao meio ambiente, desta feita em uma vertente mais corretiva, ao estimular a mudança de comportamento das empresas que atuam no Município, para que utilizem práticas que acarretem menor impacto ambiental:

“Art. 162 – O Poder Público estimulará a substituição do perfil industrial das empresas localizadas no Município, incentivando a transformação para indústrias de

menor impacto ambiental, ficando vedada a instalação ou desenvolvimento de qualquer nova atividade, comprovadamente poluidora a partir, da promulgação da presente Lei.” (grifamos)

Poder-se-ia afirmar que a matéria constante da propositura estaria incluída na competência executiva, considerando referir-se a aspecto de organização administrativa, todavia, entre o princípio da separação entre os poderes, valor que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar, e a tutela efetiva do meio ambiente, privilegia-se esta última no caso concreto que ora se analisa, tendo em vista que a ponderação entre os princípios de igual hierarquia deve ser prática, o que significa dizer que apenas no momento da aplicação da norma é que se pode harmonizar os valores conflitantes, aplicando-se aquele que mais adequadamente realizar a vontade constitucional.

Por oportuno, registre-se o recente posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quando do julgamento da ADIN nº 157.126-0/6-00 (acórdão proferido em 28/05/2008), nos autos da qual se arguia a inconstitucionalidade de lei municipal, oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, sob o argumento de interferência na administração pública. No acórdão proferido nos autos da citada ação, restou consignado que, no embate entre questões procedimentais e tutela do meio ambiente, exercendo-se um juízo de ponderação, deve-se privilegiar a tutela da vida e, conseqüentemente, a tutela do meio ambiente, consoante segmentos extraídos do referido aresto:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal que dispõe sobre a queima controlada de cana-de-açúcar para colheita (...) Matéria que não interfere na administração pública de competência do Prefeito – Ausência de vício de iniciativa – Ação improcedente.

Sustenta em síntese que o ato normativo (...) estabelecendo obrigações ao município, como fiscalização, aplicação de multas, sem que haja a devida demonstração da possibilidade, já que não há recursos humanos, nem materiais, tratando-se, evidentemente, de matéria referente à administração pública, cuja gestão é de competência do prefeito. (...)

Na espécie, a Lei nº 6.675, de 19 de novembro de 2007, do Município de Presidente Prudente foi motivada com a finalidade precípua da garantia do bem estar da população do município (...)

Declaração de voto 13.614:

Ao examinar uma lide como a presente, impõe-se a cada julgador uma interpretação constitucional que leve em conta não apenas os valores procedimentais do processo, mas – de maneira efetiva e principalmente – as questões de princípios. (...)

O que a CF/88 quis dizer em relação ao meio ambiente? Converteu-o em direito fundamental. Não apenas isso. Explicitou-o como o primeiro direito intergeracional da ordem fundante no Brasil. O direito mais relevante, de maior dimensão, pois pertine à própria potencialidade de subsistência da vida no planeta. (...) E na ponderação de princípios, a primazia é de ser conferida à tutela da vida. Valor de maior relevância do que a visão estática e inflexível das competências repartidas pelo constituinte entre as entidades federais”. (grifamos)

Cumpre-nos observar, ainda, que o projeto, ao exigir que conste do edital do processo licitatório exigências para que os fornecedores atendam ao disposto na lei, ou seja, para que as embalagens para o acondicionamento de produtos e de lixo sejam produzidas com material biodegradável, cuida de matéria relativa à licitação e contratos, sobre a qual compete à União estabelecer regras gerais, aplicáveis também aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, resultando daí a edição da Lei Federal nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883/94.

Nestes termos, ficam os demais entes da federação obrigados a seguir, na legislação federal sobre licitações e contratos, o que for efetivamente norma geral, restando-lhes, quanto ao mais, poder regulatório próprio.

O Município de São Paulo, ao dispor sobre o assunto, deve, portanto obediência aos princípios contidos na Constituição Federal e nas normas gerais da Lei Federal nº 8.666/93, dispondo nesse sentido o art. 129 de nossa Lei Orgânica.

A Lei Federal nº 8.666/93 estabelece em seu art. 27 que:

“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – habilitação jurídica;

II – qualificação técnica;

III – qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal;

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.”

A Lei Federal restringiu, dessa forma, aos cinco tópicos acima enumerados, a finalidade a ser buscada pela Administração na eleição dos documentos a serem exigidos dos interessados em contratar com a Prefeitura.

O Município, no exercício de sua competência legislativa suplementar (art. 30, inciso II, CF/88), pode editar regras que dêem maior eficácia aos princípios da licitação, sem contudo conflitar com as normas gerais contidas no diploma nacional. Tal entendimento é esposado, também, pela Procuradoria Geral do Estado, que em parecer publicado no DOE de 13/08/93, a respeito da aplicabilidade da Lei Estadual de Licitações nº 6.544/89 frente à nova Lei Federal nº 8.666/93, assim se pronunciou:

“O Estado dispõe de competência legislativa suplementar em matéria de licitação e contrato administrativo (CF, art. 24, § 2º). Assim, pode editar regras sobre o assunto, desde que respeitadas as normas gerais contidas na lei nacional (CF, art. 22, XXVII). Por isso, o advento da LF não revogou a lei estadual paulista nº 6.544/89 (LE) nem os decretos que a regulamentaram. Esses diplomas continuam em vigor, no que não conflitam com as normas gerais contidas no diploma nacional.

Para identificação do possível conflito, que importa na ineficácia do dispositivo estadual, deve-se atentar que, no uso de sua competência legislativa suplementar, o Estado pode ampliar as hipóteses de exigência de licitação (eliminando casos de dispensa, p. ex.), ampliar a participação no certame (elevando o número de participantes ou restringindo as exigências de habilitação, p. ex.), restringir o prazo dos contratos aquém dos limites dispostos na lei nacional, ou intensificar o controle sobre as licitações (impondo a participação da sociedade civil nas comissões de licitação, p. ex.). Regras desse teor não conflitam com as normas gerais da LF, porque editadas justamente para dar maior eficácia aos princípios da licitação”.

E assim o faz a presente proposta, na medida em que busca adequar o procedimento licitatório à premente questão ambiental, de forma a viabilizar o que hoje a doutrina vem chamando de licitação sustentável, como ensina Vagner Bertoli - In: Licitação Sustentável, Revista Eletrônica Jus Vigilantibus, Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/42701>>. Acesso em: 18 nov. 2010, cujo conceito se encontra abaixo transcrito:

“A licitação sustentável, instrumento a ser utilizado pela Administração Pública, como indutora nas compras e prestações de serviço, na busca de um meio ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações. A licitação é o procedimento adotado pela Administração Pública para selecionar, dentre várias, a melhor proposta, visando futura celebração de contrato. A Administração Pública, responsável por grande parte da contratação de produtos e serviços, deve adotar posturas em licitações, de modo a concretizar a todos entre a responsabilidade social com o meio ambiente. Objetiva ser indutora na produção de produtos e serviços alinhados com o desenvolvimento sustentável, pois, desta forma, o custo benefício será maior”. (grifamos)

Esta nova visão do procedimento licitatório encontra ainda respaldo na própria Lei de Licitações, que dispõe em seu art. 3º, “caput”, que a licitação destina-se a garantir a observância da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como na Constituição Federal, art. 225, “caput”, que prevê o meio ambiente

ecologicamente equilibrado, como direito de todos, impondo ao Poder Público a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com relação à legislação infraconstitucional, cita-se como fundamento a Lei Federal nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e estabelece o Poder Público como fomentador de atividades para o desenvolvimento sustentável, a própria Lei de Licitação nº 8.666/93, art. 12, inciso VII, ao estipular que o requisito de impacto ambiental deverá ser observado na contratação de obras e serviços e por fim, a Lei dos Crimes Ambientais nº 9.605/98, em seu art. 72, § 8º, ao impor sanções administrativas restritivas de direitos para aqueles que venham a desrespeitar as normas que visam à preservação do meio ambiente sustentável, sem prejuízo das sanções penais e civis.

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, impõe-se a manifestação das comissões de mérito competentes quanto à conveniência e oportunidade da pretensão, quais sejam, Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, Comissão de Administração Pública e de Finanças e Orçamento.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 2º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município, devendo ser realizadas durante a sua tramitação pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica.

O projeto está amparado, dentre outros, no art. 30, inciso I e II; 22, inciso XXVII; 23, inciso I; e 225, caput, da Constituição Federal e nos arts. 13, incisos I e II; 37, caput, e 129 da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/03/2012.

Abou Anni – PV - Relator

Celso Jatene - PTB

Dalton Silvano – PV

Floriano Pesaro – PSDB

José Américo – PT

Marco Aurélio Cunha – PSD

Quito Formiga – PR