



Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Frente Parlamentar Ambientalista

GRUPO TÉCNICO DE TRABALHO – LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

BRUNO PEREGRINA PUGA – UNICAMP

Sumário

- Introdução
- Objetivo
- Metodologia do Grupo
- Resíduos Sólidos
- Poluição

Introdução

Legislação ambiental acompanha evolução da preocupação com meio ambiente

Constituição Federal 1988: status constitucional a proteção e promoção do meio ambiente

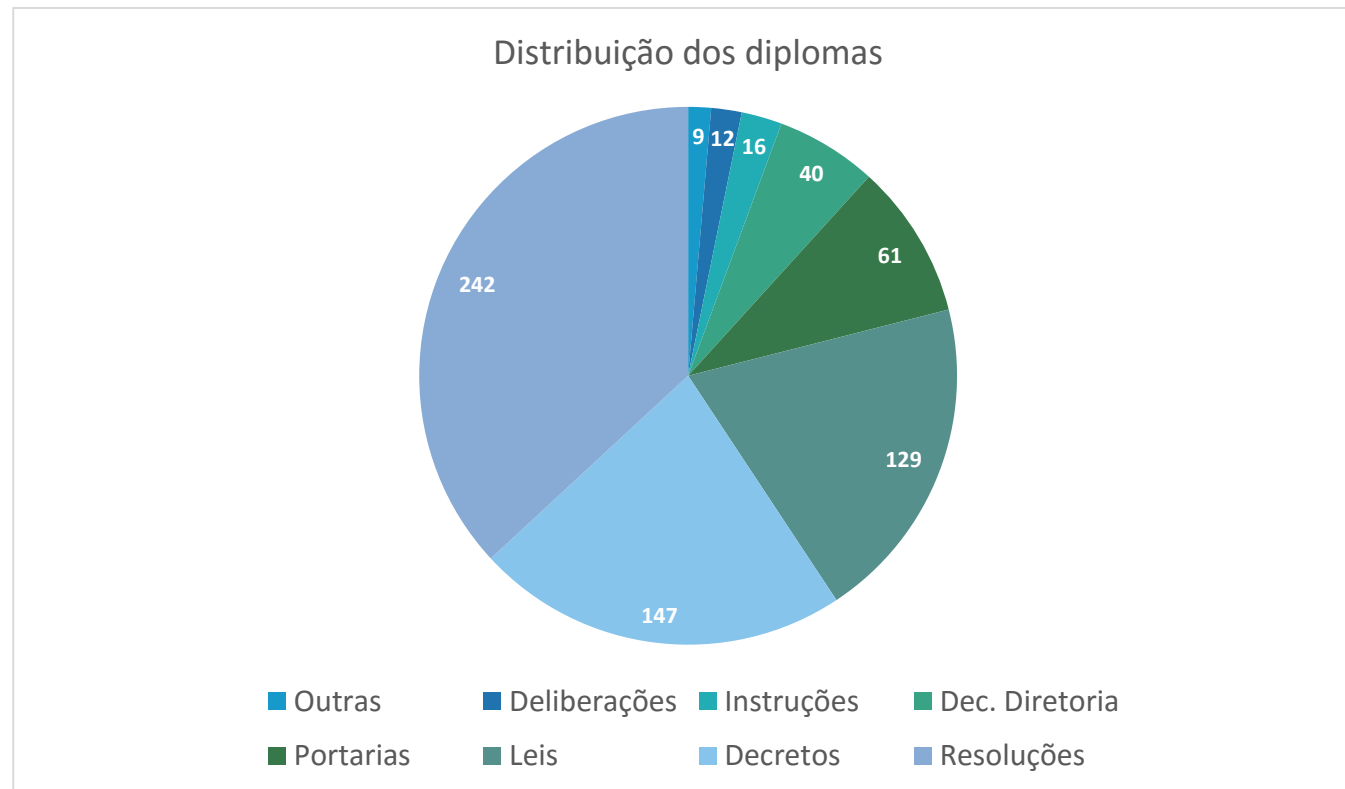
Compartilhada entre os três níveis institucionais

- União: dispor sobre normas de caráter geral, aplicáveis em todo o território nacional
- Estados: papel de complementar as normas gerais ou, na ausência destas, poderá exercer sua competência para atender as especificidades regionais
- Municípios: competência exclusiva sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual quando couber

Crescimento vertiginoso de diplomas legais: preocupação com complementariedade e integração ao ordenamento jurídico existente

FIESP: *“Ordenamento da Legislação Ambiental do Estado de São Paulo”*, de 2013

Tipologia dos diplomas



Objetivo do GT

O objetivo geral deste trabalho é de fornecer subsídios técnicos e recomendações aos legisladores acerca do arcabouço legislativo ligado às diversas áreas do meio ambiente, buscando uma maior racionalização dos instrumentos legais.

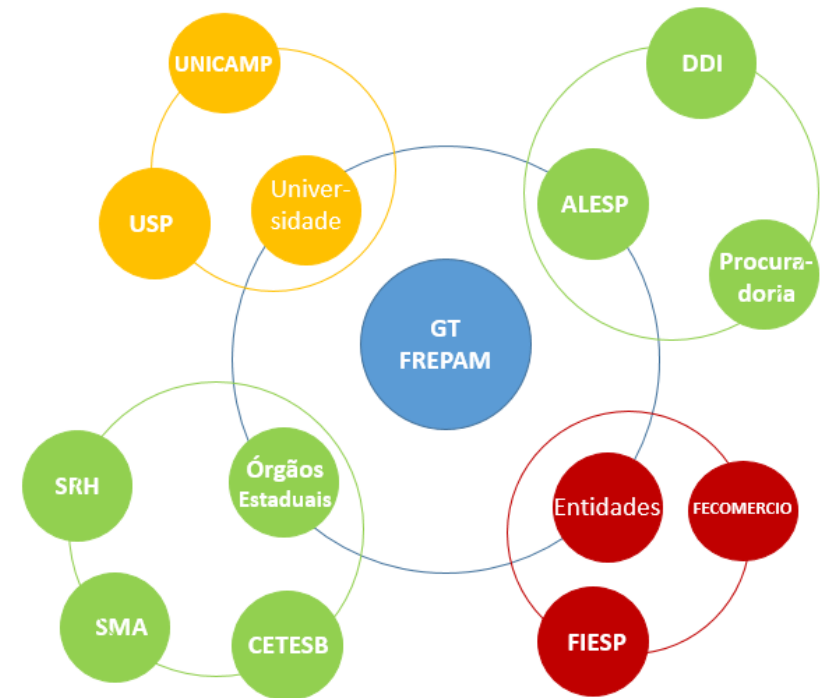
O objeto deste estudo limitou-se às leis estaduais, não incluindo, portanto, os decretos, deliberações, portarias e resoluções.

Não buscou-se neste relatório e nas atividades do GT a análise do mérito dos diplomas analisados, buscando sempre a neutralidade quanto às implicações das leis nos diversos segmentos da sociedade.

Codificação, Consolidação e Compilação

Metodologia

1. Identificação Áreas Temáticas
2. Identificação das Leis
3. Sistematização e classificação
4. Análise da Procuradoria + Membros
5. Recomendações



Resíduos Sólidos

Duas legislações gerais: Política Estadual de Resíduos Sólidos (12.300/2006) e Política Nacional de Resíduos Sólidos (12.305/2010)

Análise de 13 dispositivos à luz das duas Leis gerais.

Destaque para algumas leis e sugestões oriundas do GT

Lei n° 8.999/1994

Objeto: Proíbe a utilização de embalagens descartáveis espumadas, nas condições que especifica, e dá outras providências

Análise da procuradoria: A norma está em consonância com as disposições da Lei estadual n.º 12.300/2006, em especial com os artigos 2º, inciso V e 3º, inciso III e parágrafo único, itens 1 e 5, na medida em que busca reduzir a quantidade de resíduos sólidos nocivos ao meio ambiente e à saúde. No que tange às sanções pelo descumprimento das regras acerca da não utilização de CFC, afere-se que o diploma traz penalidade específica que se sobrepõe, sem prejuízo da aplicação das demais sanções cabíveis, às constantes na Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Comentários do GT: Não houve regulamentação da norma e não forneceu os instrumentos e diretrizes necessárias para sua implementação. Considera-se que a lei foi tacitamente revogada. O Brasil é signatário do Protocolo de Montreal, sobre substâncias destruidoras da Camada de Ozônio, que resultou na Resolução Conama 13/1995 e posteriormente a 267/2000. O Ministério do Meio Ambiente atesta que o CFC foi eliminado da cadeia produtiva em 2010.

Recomendação: Diante de todas as normas que proibiram o uso de CFC nas embalagens descartáveis, sugere-se a revogação do artigo 2º da lei que obriga os fabricantes a apresentarem certificado.

Lei nº 10.306, de 05/05/1999

Objeto: dispõe sobre a instalação de lixeiras seletivas nas escolas públicas estaduais.

Análise da procuradoria: Artigo 1º e Lei 10.856/2001 tratam da mesma disciplina, apesar desta ter enfoque mais voltado para a educação ambiental. Encontra-se em consonância com a Lei 12.300/2006. No entanto, o artigo 2º desta lei, ao estabelecer que a venda do material deve ser pelo maior preço não coaduna com os objetivos da Lei 12.300/2006 que preconiza a inclusão social dos catadores de coleta seletiva, bem como o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores.

Recomendação: Revogação do Artigo 2º ou adaptação aos preceitos da Política Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos. Em caso de consolidação, é oportuna fazer a integração desta com a 10.856/2001.

Lei nº 10.888, de 20/09/2001

Objeto: Dispõe sobre o descarte final de produtos potencialmente perigosos do resíduo urbano que contenham metais pesados e dá outras providências.

Análise da procuradoria: A norma está em consonância com as disposições principiológicas da preservação do meio ambiente, da educação ambiental, e da coleta seletiva contidas na Lei estadual nº 12.300/2006, na medida em que busca educar a população; coletar de modo adequado os resíduos nocivos à saúde das pessoas e ao meio ambiente; e garantir correta destinação final aos produtos que especifica. No que tange às sanções previstas, sem adentrar na constitucionalidade da matéria tratada no artigo 3º, mas sim com foco no cotejo das disposições da Lei sob exame com as sanções contidas na Lei 12.300/2006, é de se verificar que o diploma traz infrações específicas que se sobrepõem, em relação ao tema de descarte final dos produtos ali elencados, às constantes na Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Comentários do GT: Não houve regulamentação da norma. Há certos itens com sobreposição à Política Estadual de Resíduos Sólidos (Art. 35 e seguintes), Acordo setorial de Lâmpadas e Política Nacional de Resíduos Sólidos (Art. 1º, 37 e seguintes). Sugere-se a sua regulamentação, a fim de contemplar: a definição do papel de cada ente, além de definir a área útil do estabelecimento, bem como, o prazo para retirada dos produtos. Essa medida evitaria interpretação errônea ou conflituosa com a Lei 12.300/2006. Ademais, importante observar os Termos de Compromisso que serão renovados daqui por diante, em razão da Resolução nº 045 da Secretaria do Meio Ambiente.

Recomendação: Regulamentação

Lei nº 12.288, de 22/02/2006

Objeto: dispõe sobre a eliminação controlada dos PCBs e dos seus resíduos, a descontaminação e da eliminação de transformadores, capacitores e demais equipamento elétricos que contenham PCBs, e dá providências correlatas.

Análise da procuradoria: Não se verifica contrariedade à Lei n.º 12.300/2006, levando-se em conta que segue as regras gerais e principiológicas ali inseridas. Na hipótese de consolidação, sugere-se a verificação de normas e artigos contidos na Lei que já produziram seus efeitos, em razão dos prazos estabelecidos no diploma.

Comentários do GT: Matéria sem regulamentação. Há previsão desta disciplina na lei federal 12.305/2010 e 12.300/2006. Há proposta de resolução no CONAMA que deverá servir de regulamentação sobre a gestão e eliminação controlada de Bifenilas Policloradas (PCB) e seus resíduos.

Recomendação: Regulamentação / Manutenção

Lei nº 12.300

Objeto: institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes.

Análise da procuradoria: Sob uma perspectiva genérica, constata-se a compatibilidade entre as duas normas, no que tange a princípios e diretrizes. Há a possibilidade de harmonização, excetuando alguns pontos específicos, como a disciplina da responsabilidade compartilhada. A utilização de conceitos diversos não interfere na possibilidade de convivência e interpretação harmônica entre os diplomas.

Gestão compartilhada e integrada de resíduos: a ausência de previsão expressa no texto da lei não permite concluir que a gestão compartilhada não tenha sido adotada pela lei federal que, em diversos de seus dispositivos, prevê formas de atuação compartilhada dos entes públicos, seja entre si ou com a iniciativa privada. A aparente dissonância é facilmente afastada, permitindo a harmonização através de atividade interpretativa.

Planos de Gestão / Gerenciamento. O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Estadual não se coloca de forma semelhante ao preconizado pela lei federal. Diante do uso indiscriminado da terminologia, há a necessidade de maior clareza e objetividade na definição das finalidades e responsabilidades na elaboração dos planos. Faz-se necessário a padronização dos instrumentos, devendo ser diferenciados os planos de gestão, planos de gerenciamento e planos de geradores, a fim de conferir maior clareza aos destinatários da norma.

Logística Reversa A Lei estadual não trouxe a definição de logística reversa. As regras contidas na lei estadual não impedem a implementação do referido instrumento conforme as regras da lei federal, não havendo, portanto, óbices a convivência harmônica das normas. No entanto, o instrumento foi criado como ferramenta visando a responsabilidade compartilhada e encadeada do ciclo de vida dos produtos, não sendo adotada expressamente na legislação estadual. Sendo assim, os preceptivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos relacionados à matéria, devem ser interpretados conforme os ditames traçados no diploma federal, mostrando-se adequada, inclusive, a adaptação dos dispositivos da Lei estadual n.º 12.300/2006, a fim de consagrar expressamente em seu texto toda a sistemática da logística reversa.

Princípio da cidadania e inclusão social dos catadores e cooperativas e associações de catadores. Não há impedimento para a convivência harmônica das normas, devendo a lei estadual seguir as regras de inclusão de catadores de resíduos preconizadas pela Lei estadual, somadas à obediência às normas federais relativas à priorização da contratação de associações e cooperativas de catadores de material reciclável de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. Recomenda-se a adaptação da Lei estadual 12.300/2006 para definir expressamente em seu texto a prioridade em referência, muito embora não seja necessária para a efetiva compatibilização das normas.

Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. A lei estadual estipula a **solidariedade** no que tange a responsabilização por danos ao meio ambiente oriundos da gestão dos resíduos sólidos. Já a lei federal introduz a **responsabilidade compartilhada**. Diferentemente da responsabilidade solidária na gestão dos recursos sólidos, em que a responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente não leva em consideração a etapa em que estes danos ocorreram, a responsabilidade compartilhada atribui aos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a responsabilização de forma individualizada e encadeada de acordo com o ciclo de vida de cada produto.

Acordos setoriais. Não há menção expressa na Lei Estadual ao instrumento de “acordos setoriais”, havendo apenas referência aos acordos voluntários ou propostos pelo Governo ou por setores da economia. Levando-se em conta a anterioridade da Lei estadual, bem como que as regras ali contidas não impedem a implementação dos acordos setoriais no âmbito do Estado de São Paulo, nos moldes do preconizado na norma federal, não se vislumbram óbices à convivência harmônica das normas. Contudo, com foco na sistematização da legislação estadual, sugere-se que seja efetuada a adaptação dos dispositivos da Lei Estadual para que se consagre expressamente em seu texto os ‘acordos setoriais’.

Comentários do GT: Há diferenças terminológicas entre as legislações estadual e federal. Sugere-se, em caso de alteração na lei, a adequação e complementação entre as mesmas, buscando regulamentar as atribuições específicas a cada ente da cadeia produtiva.

Recomendação: Modificação dos preceptivos da Lei mencionados no Parecer nº 478-0, de 2015

Lei nº 13.576, de 06/07/2009

Objeto: institui normas e procedimentos para a reciclagem, gerenciamento e destinação final de lixo tecnológico.

Análise da procuradoria: dentro do contexto da logística reversa adotada pela lei nacional, não se torna apropriado falar em 'responsabilidade solidária', nos moldes do artigo 1º, parágrafo único, da lei ora analisada. A matéria é regulada de forma diversa pelo artigo 33 da Lei n.º 12.305/2010, em especial por seus §§5º e 6º.

Comentários do GT: Apresenta responsabilidade solidária de forma indistinta, o que contraria o disposto nas Leis 12.300/2006 e 12.305/2010. Há que se considerar os Termos de Compromisso com a ABINEE para pilhas, baterias, celulares e acessórios. Matéria também regulamentada pelas Resoluções Conama nº 401/2008, alterada pela nº 424/2010. Há importante ressalva ao Art. 1º em comparação ao artigo 48 da Lei 12.300/2005 e com os Artigos 3º e 6º da Lei 12.305/2010. Deve-se buscar definir o papel de cada ente neste processo em conformidade com as legislações citadas, bem como a definição da área útil do estabelecimento sujeito à aplicação da norma ou o tamanho do coletor adequado a cada estabelecimento, de acordo com a sua área útil disponível e do prazo para retirada dos produtos.

Recomendação: Revogação ou adaptação do artigo 1º, parágrafo único, a fim de consagrar – aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes – a responsabilidade de forma individualizada e encadeada de acordo com o ciclo de vida de cada produto.

Lei nº 14.470, de 22/06/2011

Objeto: “dispõe sobre a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual”

Análise da procuradoria: Em relação às disposições da Lei estadual nº 12.300/2006, verifica-se que ao artigo 1º da Lei nº 14.170/2011, encontra-se em consonância com os objetivos traçados. Na hipótese de consolidação, deve-se buscar a compatibilização das definições trazidas no artigo 2º, com as tratadas nas Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos. No caso do artigo 3º, deve-se verificar a compatibilidade das regras de habilitação das associações e cooperativas elencadas no dispositivo, com as normas pátrias que tratam da matéria.

Recomendação: Compatibilização do Artigo 2º com as definições tratadas nas Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos.

Temas para eventual compilação

Áreas de Proteção – Unidades de Conservação

- Lei n.º 4.435/1984

Coleta Seletiva

- Lei n.º 10.856/2001; Lei n.º 12.528/2007

Destinação de resíduos

- Lei n.º 10.888/2001; Lei n.º 12.047/2005; Lei n.º 12.288/2006;
- Lei n.º 13.576/2009; Lei n.º 14.186/2010; Lei n.º 15.276/2014;
- Lei n.º 15.413/2014

Materiais nocivos

- Lei n.º 8.999/1994; Lei n.º 15.313/2014;
- Lei n.º 12.684/2007; Lei n.º 10.813/2001

Normas Gerais de Gerenciamento e Controle de Resíduos

- Lei n.º 12.300/2006

Reaproveitamento de Resíduos: Lei n.º 14.691/2012

Poluição Geral – Normas Gerais

- Lei n.º 10.484/1999
- Lei n.º 10.503/2000
- Lei n.º 14.366/2011
- Lei n.º 13.577/2009

Poluição Geral – Penalidades

- Lei n.º 997/1976

Poluição – Produtos

- Lei n.º 10.994/2001

Normas referentes a produtos – Agrotóxicos

- Lei 4.002/1984

Poluição – Água/Saneamento

- Lei n.º 10.217/1999
- Lei n.º 11.004/2001

Poluição – Ar/Solo

- Lei n.º 5.532/1986

Mudanças climáticas

- Lei n.º 13.798/2009

Racionalização legislativa como instrumento de melhoria contínua e busca por maior eficiência na técnica legislativa.

Consolidação: produto final desejado. Este trabalho serve como subproduto imediato (compilação).

Formato do GT e metodologia de trabalho demonstram-se adequados ao presente trabalho

Avançar na discussão dos outros blocos temáticos

- Recursos Hídricos, Biodiversidade, Ordenamento territorial, Licenciamento, etc.