



PARECER N° 93/2017

PROJETO DE LEI N° 7.521/2017

Apresentado pelo Vereador: Fagner Fernandes

Em: 08 de junho de 2017

EMENTA: Estabelece a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis plantarem uma árvore para cada veículo zero-quilômetro vendido.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Meio Ambiente

TEMA 3 – Plantio de Árvores

Senhor Consultor Jurídico Geral

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Fagner Fernandes*, o qual estabelece a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis plantarem uma árvore para cada veículo zero-quilômetro vendido.

O projeto tem a finalidade minorar os efeitos dos lançamentos de Co² na atmosfera. No ponto, a ideia é estabelecer uma responsabilidade ambiental para os serviços de venda de automóveis, sendo que estes são, hoje em dia, os grandes responsáveis pela queima de combustíveis fósseis e a baixa qualidade do ar.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. ANÁLISE

2.1 – Do Prazo Legal.

O projeto de lei foi apresentado na supervisão legislativa no dia 06 de junho de 2017, considerando o prazo legal do art. 247 do Regimento Interno e o recesso legislativo, o *dies ad quem* aconteceria em 20 de setembro, pronunciando-se a Comissão em tempo hábil.

2.2 – Da Competência.

É praxe a averiguação inicial de qualquer projeto de lei pela competente iniciativa. A importância de tal estudo é tamanha, até porque a iniciativa de lei é matéria de cunho Constitucional, ou seja, o estatuto máximo determina a entidade competente para iniciar o processo legislativo que culminará em nova norma.

In caso, a Constituição Federal de 1988 foi analítica ao determinar as competências dos entes federativos. No art. 22 a competência é privativa da União, pois são matérias que exigem uniformidade legal em todo território, no art. 23 ressaltam-se as matérias de cunho comum, que são aquelas sobre as quais todos os entes podem legislar e, por fim, o art. 23 deixa antever as matérias que são de competência concorrente dos Entes maiores, ficando os municípios com a permissão de suplementar as ditas normas, tudo isto cientes de que o controle de adequação constitucional em âmbito municipal ocorre por força do art. 76 da CEPE.

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;

Art. 24. **Compete** à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Dessa forma, não há empecilho para que o legislador municipal atue sobre a matéria. Resta claro que normas sobre proteção ambiental são de competência comum e concorrente, não se observando leis estaduais sobre o tema, deixando aberto o caminho para o município estabelecer regramento.

Superada a questão da competência para a matéria, resta agora averiguar a competente iniciativa legal, pois, como sabido, a Lei Orgânica determina que certos assuntos são de iniciativa privativa do executivo, tendo isto base Constitucional Estadual.

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva** do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI - Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Conforme exposto, a matéria proposta pelo PL não está entre a iniciativa exclusiva do Executivo Municipal. As matérias privativas são correlatas a questões envolvendo servidores públicos, estrutura e órgãos da administração pública e as de finanças e bens públicos.

Célebres são as palavras do Mestre Hely Lopes Meirelles que, de forma didática, assentou o entendimento das balizas a serem utilizadas quando da investigação sobre a reserva da administração. Assevera o saudoso autor, vide Direito Municipal Brasileiro. SP: Malheiros, 15^a edição, 2006, pp. 732/733.

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a interpretação da reserva de administração. Os ministros entenderam que sobre tais normas deve ser dada uma interpretação restritiva, visto que uma interpretação diferente limitaria, e muito, a função da Câmara de Vereadores.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numeris clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008)

(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícito e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de. Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001)

Explicada a questão da competência, cumpre lembrar que se está diante de claro caso de interesse local. Legislar sobre interesse local é uma prerrogativa Constitucional dos Municípios, situação que apenas reforça o pacto federativo nacional.

Art. 30. **Compete** aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

É indubitável a existência de interesse local a fundamentar o projeto. Com uma população de 350 (trezentos e cinquenta) mil habitantes, o município sofre com a pouca disponibilidade de áreas verdes, desmatamento e poluição do ar, sendo o referido projeto uma contribuição (pequena clara) para minorar os efeitos da ação do homem sobre o meio ambiente.

O entendimento do interesse local é pacífico e bem explicado nas palavras de Antônio Sérgio P. Mercier em Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo. Ed. Manole 3^a ed. p. 225.

“(...) diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.”

Ponto crucial do estudo sobre o PL é a questão da materialidade de seus termos. A rigor, o projeto preconiza que os serviços de venda de automotores compensem a poluição causada por seus produtos com a doação de mudas de árvores.

Discussão poderia adentrar na seara da violação da liberdade econômica da livre iniciativa, sendo parâmetro de constitucionalidade e tornando procedente um possível voto legal.

Antecipando-se a isto, Tribunais têm se posicionado favorável a leis que imponham limites e restrições à atividade econômica, a título de exemplo: leis que proíbem a distribuição de sacolas plásticas, tempo máximo de atendimento em supermercados e a que obriga acomodações para clientes nos interiores dos bancos.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 15.374/2011, do Município de São Paulo, que proíbe o fornecimento de sacolas plásticas pelo comércio fora das situações nela indicadas. Preliminares de inépcia da petição inicial e de impossibilidade jurídica do pedido afastadas. **Exame da conveniência da proibição que foge do âmbito da atuação judicial. Alegação de ofensa à competência privativa da União e Estados para dispor sobre meio ambiente. Diploma que, no entanto, não instituiu norma jurídica sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, nos limites do interesse local e exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada e a Política de Meio**



Ambiente. Ação improcedente. Isto é, o exame da conveniência da proibição trazida pela lei foge do âmbito da atuação judicial. (TJ-SP - ADI: 01214806220118260000 SP 0121480-62.2011.8.26.0000, Relator: Arantes Theodoro, Data de Julgamento: 01/10/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/10/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 13.074, de 6 de setembro de 2013, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre o tempo de atendimento ao usuário nos caixas dos estabelecimentos comerciais denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres Matéria de interesse local e também atinente à proteção e defesa do consumidor, em relação à qual era lícito ao Município suplementar a legislação federal, nos exatos limites da competência definida no artigo 30, incisos I e II, da CF Forma de cumprimento da imposição que poderá ser livremente escolhido pela empresa, não havendo que se falar em afronta à livre iniciativa Obrigaçāo que se estende a todas as empresas do mesmo segmento situadas no Município, não implicando, portanto, em ofensa aos princípios da isonomia e da livre concorrência Disposição, ademais, que se mostra adequada aos fins a que se destina e comina sanções razoáveis e pertinentes, afastando a alegação de desconsideração aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade Precedente desta Corte Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(TJ-SP - ADI: 20678210220148260000 SP 2067821-02.2014.8.26.0000, Relator: Paulo Dimas Mascaretti, Data de Julgamento: 17/09/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/09/2014)

Assim, não se vislumbra no projeto de lei vícios de legalidade, ante o fato de que as matérias são de competência concorrente, cabendo o esforço suplementar do município, e a materialidade da norma também encontra respaldo em julgados que consideram legítima a limitação e restrição a certos atos da atividade econômica.

As sugestões de emendas são pontuais, visando especificamente afastar possíveis vícios que sejam suscitados quanto à estruturação de órgão e criação de atribuições para secretarias. No mais, o PL reúne condições de ser apreciado em seus termos e seguir para os devidos trâmites.

Por fim, vislumbra-se que o projeto impõe obrigações a particulares, sujeitas à fiscalização do Poder Executivo, sem, no entanto, conferir-lhe nova obrigação, o que desautoriza qualquer arguição de ofensa a preceitos Constitucionais.



3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **aprovação, com emendas** do projeto de lei 7.521/2017, por serem observados vícios sanáveis que não obstam o devido trâmite.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

De acordo