



PARECER Nº 93/2017

PROJETO DE LEI Nº 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, 15ª 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 *numerus 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 claro) 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 3ª 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 veto 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 Obrigação 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