

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 391/19

PROCESSO Nº 00276/19

PLL Nº 126/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que obriga as concessionárias de veículos automotores a compensar a emissão de dióxido de carbono (CO₂) por meio do plantio de árvores nativas.

A exposição de motivos menciona os efeitos nocivos causados ao meio ambiente pela emissão de CO₂ na atmosfera, a qual está associada em grande parte pela queima de combustíveis fósseis e derivados. Refere que uma das formas de equilibrar ou amenizar os danos ambientais é o plantio de árvores, dada a capacidade destas na realização da fotossíntese. Defende que o plantio de mais árvores é medida mitigadora da emissão de CO₂ na atmosfera. Pretende que concessionárias de veículos comprovem o plantio de árvores nativas a cada veículo novo vendido para compensar as emissões de gás carbônico na Cidade de Porto Alegre. Pede a aprovação do projeto.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A proposição versa sobre tema vinculado ao meio ambiente. Matéria que, *smj*, não é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A competência legislativa para tratar de meio ambiente, de acordo com a Constituição Federal, é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI, da CF). De outra banda, admite o Supremo Tribunal Federal que os Municípios igualmente detêm competência para legislar sobre direito ambiental quando estiver presente interesse predominantemente local¹, o que poderia ser o caso apresentado.

¹ Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS

Tudo sem olvidar da competência municipal administrativa conferida pela Constituição Federal em seu art. 23, inciso VI.

Entretanto, a proposição não se limita a criar norma de direito puramente ambiental, mas também adentra na seara cível e comercial. É que a imposição de obrigação aos concessionários de veículos novos de plantio de uma árvore para cada novo veículo vendido interfere diretamente na atividade comercial, trazendo exigência de nova conduta para fins de comercialização de veículos novos não prevista na legislação em nível nacional.

Nesse prisma, há indevida interferência em matéria de competência privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da CF/88². Em idêntica direção, manifestou-se o TJ/SP em casos análogos:

DECLARATÓRIA. Pretensão de afastar a exigência, inserida em lei municipal, de plantio de uma árvore por cada veículo vendido pela concessionária. Admissibilidade. Competência para legislar em matéria ambiental que é concorrente entre os entes públicos, cabendo aos municípios apenas a edição de normas suplementares. **Objeto da lei em litígio que ultrapassa a competência da municipalidade. Ausência de tema de exclusivo interesse local. Competência privativa da União sobre direito civil, comercial e tributário.** Declaração de inexigibilidade da norma. Cabimento. Honorários advocatícios fixados de acordo com os parâmetros legais e adequados ao serviço prestado pelos patronos das partes. Recurso improvido" (TJSP, 2.^a Câmara Reservada ao Meio Ambiente, ApCível n.º 0031296-61.2012.8.26.0344, Rel. Des. Alvaro Passos, j. em 15.05.2014). (Grifou-se).

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.113/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. DETERMINAÇÃO ÀS CONCESSIONÁRIAS QUE PLANTEM UMA ÁRVORE PARA CADA VEÍCULO VENDIDO. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 23, VI E VII, DA CF. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 30, I E I, DA CF. OBRIGAÇÃO ADJETA A NEGÓCIO

ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, N.º 14, 192, § 1.º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local** e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). [...] 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. **Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.** [...]. (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015). (Grifou-se).

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]

DE NATUREZA CIVIL E SEMELHANTE A TRIBUTO. A competência comum conferida aos Municípios é, na verdade, a administrativa, e não a legislativa. Ou seja, o rol de competências contido do art. 23 da Constituição da República diz respeito à execução das políticas públicas, que cabe, de forma comum, tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. 2. O interesse local diz respeito às matérias que, porventura, adquiram configurações peculiares em tal ou qual Município, por aplicação do princípio da predominância do interesse. Igualmente, vai se firmando o entendimento de que o interesse local guarda estreita relação com o âmbito territorial. 3. Ao Município é lícito regulamentar a legislação federal, conferindo-lhe maior concretude, disciplinando seus pormenores, adaptando a vida prática da Municipalidade aos ditames oriundos de legislação editada pela União. Mas, de forma alguma, é-lhe permitido fixar novas diretrizes, sem respaldo na legislação federal. Com efeito, seria inócuo e causaria grande incerteza jurídica caso se possibilitasse aos Municípios instituir políticas locais sobre mudança do clima, sendo que atualmente a Lei Federal 12.187/2009 dispõe sobre o tema, instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. 4. **A lei objurgada cria obrigação adjeta a negócio de natureza civil ou comercial, interferindo na competência exclusiva da União prevista no art. 22, I, da Constituição Federal. Além disso, a obrigação de plantar uma árvore para cada veículo vendido se assemelha a um tributo, não havendo, todavia, previsão expressa neste sentido no art. 156 da Constituição Federal.** 5. Arguição de inconstitucionalidade julgada procedente" (TJSP, Órgão Especial, Arguição de Inconstitucionalidade n.º 017954-53.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. em 01.08.2012). (Grifou-se).

Nesse sentir, aplicável na espécie os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

I – Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;
II – Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; (Grifou-se).

Ainda assim, caso ultrapassada a inconstitucionalidade formal apontada, também se vislumbra a existência de óbice de ordem material ao projeto.

A proposição impõe obrigação unicamente para as concessionárias de veículos e somente na venda de veículos novos, nada tratando a respeito de outras vendas de veículos que não sejam concessionárias, tampouco quanto à comercialização de veículos usados e seminovos (que se sabe costumam ter até maior grau de prejudicialidade ao meio ambiente devido à maior emissão de CO₂ na atmosfera). Também não abarca, aparentemente, estabelecimentos que não se enquadrem no conceito de concessionária de veículo, mas que eventualmente também façam vendas de veículos novos, haja vista a ausência de exclusividade nesse tipo de ramo empresarial.

Isso termina por criar situação de ausência de proporcionalidade e de razoabilidade da medida, ambos princípios constitucionais implícitos, bem como de isonomia no trato entre comerciantes de um mesmo ramo, o que também resulta em violação ao princípio constitucional da livre iniciativa³.

Nesse prisma, destacam-se os seguintes precedentes judiciais:

Arguição de inconstitucionalidade. Lei nº 8.568, de 15 de setembro de 2008, que dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis plantarem árvores para mitigação do efeito estufa e dá outras providências. [...] Ato normativo, contudo, que viola os princípios da razoabilidade, isonomia e livre concorrência. Incidente de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0009012-14.2018.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Sorocaba - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 21/06/2018).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.362/2008 e Decreto Municipal nº 9.790/2008 que dispõem sobre o plantio de uma árvore para cada veículo novo vendido pela concessionária no Município de Indaiatuba, sob pena de multa e dá outras providências. [...] Inconstitucionalidade verificada, entretanto, por afronta à livre iniciativa econômica, razoabilidade e isonomia, na medida em que a lei objurgada e, por conseguinte, o decreto que a regulamentou, excluem do dever de proteção ao meio ambiente, determinado às concessionárias através do plantio de árvores por carro vendido, aquelas que comercializam carros usados ou seminovos, como se os mesmos não comprometessem o meio ambiente através da emissão de CO², falecendo razoabilidade à diferenciação. Inconstitucionalidade reconhecida. Arguição procedente. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0011458-58.2016.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Indaiatuba - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 22/06/2016; Data de Registro: 27/06/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 5.912/17 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. DETERMINAÇÃO ÀS CONSTRUTORAS QUE PLANTEM UMA ÁRVORE PARA CADA UNIDADE IMOBILIÁRIA. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NOS INCS. I E II DO ART. 30 DA CF. RESTRIÇÃO À LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA. DESPROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1) Inexistente interesse local a ser assegurado, ainda que autorizado o Município a legislar sobre matéria que envolva proteção ambiental, resta violada a competência da União, a qual deve legislar sobre

³ "Inúmeros sentidos, de toda sorte, podem ser divisados no princípio, em sua dupla face, ou seja, enquanto liberdade de comércio e indústria e enquanto liberdade de concorrência. A este critério classificatório acoplando-se outro, que leva à distinção entre liberdade pública e liberdade privada, poderemos ter equacionado o seguinte quadro de exposição de tais sentidos: a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico): a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado – liberdade pública; a.2.) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei – liberdade pública; b) liberdade de concorrência: b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal – liberdade privada; b.2.) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência – liberdade privada; b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública". (GRAU, Eros, In: **Comentários à Constituição do Brasil**. Coord. CANOTILHO, J. J. Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lênio Luiz. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1787.

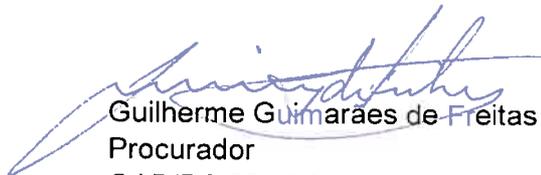


o tema de forma a uniformizar as obrigações ambientais impostas aos construtores de imóveis e, conseqüentemente, evitar que laços federativos sejam embaraçados. 2) **A Lei Municipal padece de vício material, na medida em que viola a liberdade econômica e a livre iniciativa, constantes do caput do art. 5º, inc. IV do art. 1º e art. 170 da Constituição Federal**, aplicáveis como parâmetro de controle estadual de constitucionalidade em razão da remissão constante do art. 20 da Constituição do Estado, conforme admite a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (cf. Rcl 10500 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011). 3) **A lei impugnada viola a exigência da proporcionalidade, pois não há indicativos de que a restrição de direitos por ela apresentada é apta a fomentar o objetivo do programa no qual se insere, Vila Velha mais verde, que visa a contribuir com a sustentabilidade e o equilíbrio ambiental no Município.** 4) Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.912/17, do Município de Vila Velha. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal de Vila Velha nº 5.912, de 10 de outubro de 2017. Vitória, 05 de julho de 2018. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADOR RELATOR. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170067803, Relator : JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 05/07/2018, Data da Publicação no Diário: 17/07/2018)

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto apresenta vício de inconstitucionalidade formal, a obstar a sua regular tramitação, por versar sobre matéria de competência privativa da União, atraindo a incidência dos itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017, devendo ser arquivado, com a conseqüente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, declarando-se a prejudicialidade da proposição de ofício pela Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador. Bem como também apresenta vício de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da livre iniciativa e liberdade econômica.

É o parecer.

Porto Alegre, 13 de agosto de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437