

Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Pouso Alegre, 22 de fevereiro de 2017.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 7280/2017.

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **projeto de lei nº 7280/2017**, de **autoria dos vereadores: Dr. Edson e André Prado** que **“DETERMINA ÀS CONCESSIONÁRIAS DE AUTOMÓVEIS O PLANTIO DE MUDA DE ÁRVORE PARA MITIGAÇÃO DO EFEITO ESTUFA, NA PROPORÇÃO DE UMA MUDA PARA CADA AUTOMÓVEL ZERO QUILOMETRO VENDIDO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O Projeto de lei em análise, visa estabelecer que as concessionárias e lojas de venda de automóveis 0 km (zero quilômetro) ficam obrigadas, para a mitigação do efeito estufa e do aquecimento global, a plantar uma muda arbórea de fixação permanente no solo; isso, para cada veículo 0 km (zero quilômetro) vendido no âmbito do município de Pouso Alegre.

Referido projeto estabelece em seu artigo 2º, que caberá à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente providenciar o respectivo levantamento e a indicar áreas próprias e adequadas ao plantio e fiscalizar o cumprimento das determinações constantes desta Lei.

Estabelece que as despesas com a execução da Lei correrão por conta das empresas concessionárias e lojas de venda de automóveis.

Dispõe ainda que o descumprimento da Lei em tela, sujeitará o estabelecimento infrator ao pagamento de multa de 100 (cem) Unidades Fiscais do Município (UFM); e, em caso de reincidência, que a eventual multa seja aplicada em dobro, até o limite de 03 (três) reincidências.

Em caso de persistência(bem assim do descumprimento reiterado), fica o Poder Público, pelos seus órgãos competentes, autorizado a interditar o estabelecimento comercial e se julgar necessário, cassar o alvará de funcionamento das concessionárias infratoras até que o plantio seja efetivado.

Inicialmente, urge destacar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais, formais, não adentrando a questão de mérito do projeto de lei em análise.

Insta registrar que o aludido projeto, apresenta diversas questões complexas, as quais, com a devida vênia, impedem inclusive, que a proposição atenda aos requisitos legais necessários para que a proposta seja submetida a tramitação nesta casa de leis.

1. Da invasão de competência da União. Imposições de natureza civil/comercial/ empresarial e tributária.

Em que pese a preocupação com o meio ambiente, extremamente importante na sociedade atual por inúmeros motivos(mormente em virtude do aumento do efeito estufa), o município não tem competência para impor obrigações de natureza civil e comercial às empresas situadas na municipalidade, já que a Carta Magna Brasileira estabelece esta competência à União nos termos do artigo 22, I da CF/88.

Sobre a competência da União registre-se a doutrina de **José Afonso da Silva**, ao comentar o referido artigo:

“Direito Comercial é outro importante ramo do direito privado. Hoje fragmentado em diversos diplomas legais, com uma parte integrando o Código Civil de 2002, como direito de empresa (arts. 966 a 1.195). Compõe de normas reguladoras das relações de comércio entre os homens. Disciplina pois, a atividade profissional mediadora entre a produção e o consumo de bens – o que vale dizer: regula a atividade

promotora da circulação das mercadorias. Seu domínio científico abrange o regime jurídico dos atos de comércio, o estatuto do comerciante e seu regime profissional, o direito das empresas e sociedades comerciais(...)” (DA SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 8ª Ed.São Paulo. Malheiros: 2012.p.268).

A inconstitucionalidade, vênha permissa, se faz manifesta, não só pelo fato de usurpar competência exclusiva da União (legislar sobre as relações empresariais), mas também ao se estabelecer (em tese) privilégios de alguns em detrimento de outros. Seria o mesmo (a título de singelo exemplo) de se estabelecer, por lei municipal, que cada posto de gasolina situado na circunscrição municipal plantasse uma árvore a cada 100 litros de combustível vendidos;ou a empresa que vende veículos usados plantasse uma árvore a cada veículo comercializado,o que fere de morte o *Princípio da Isonomia, Razoabilidade*.

O P.L. em análise, estabelece restrição em atividade econômica, inclusive sem uma efetiva demonstração científica dos efeitos decorrentes da lei na municipalidade.

O que se verifica é que o P.L., em análise, cria verdadeira obrigação de fazer para as empresas que menciona, sob pena de multa. Por outro lado, ao se impor “obrigações compensatórias” que não tem lastro legal na CF/88, considerando-se os contornos conceituais do artigo 3º, do CTN, estar-se-ia criando tributo não previsto no artigo 145 da Constituição Federal.

É de se ressaltar também, que a hipótese descrita no projeto em análise, não se encontra disposta no artigo **225, §§ 2º e 3º da Constituição Federal**, que obrigam a recuperar o meio ambiente degradado,apenas às empresas que por suas próprias atividades causem danos ao meio ambiente. *In verbis*:

(...)

§ 2º - - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

No caso em apreço, as empresas concessionárias de veículos, que exercem a atividade comercial de compra/venda de veículos 0 KM – não produzem atividades lesivas ao meio ambiente, nos termos da lei, *permissa vênia*. A poluição ao meio ambiente somente é constatada quando os veículos automotores (seja gasolina, diesel, ou qualquer outro combustível) são utilizados em afronta as normas relativas à qualidade do ar (nestas incluídas aquelas afetas ao PRONAR, programa instituído pela Resolução do CONAMA nº5, de 15.06.89, nos termos da Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que fixa os padrões nacionais de qualidade do ar), e na medida exata da sua utilização.

Neste sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento de Leis com redação praticamente idênticas, conforme os seguintes arrestos:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.113/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Apelação nº 0030001-86.2012.8.26.0344 5 - 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 II, DA CF - OBRIGAÇÃO ADJETA A NEGÓCIO DE NATUREZA CIVIL E SEMELHANTE A TRIBUTO. 1. 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.” (Arguição de Inconstitucionalidade 0117954-53.2012.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Artur Marques, j. 01/08/2012).

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 7.052, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - PREVISÃO DE PLANTIO DE ÁRVORES APENAS POR EMPRESAS VENDEDORAS DE VEÍCULOS MOTORIZADOS ZERO QUILOMETRO - AUSÊNCIA DE RAZOÁVEL RELAÇÃO DE PROPORCIONALIDADE ENTRE OS MEIOS EMPREGADOS E A FINALIDADE PERSEGUIDA - ESTABELECIMENTO DE PRIVILÉGIO PARA ALGUNS EM DETRIMENTO DE OUTROS - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, RAZOABILIDADE E LIVRE CONCORRÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - ARGUIÇÃO PROCEDENTE.” (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0073117-73.2013.8.26.0000, Rel. Des. Elliot Akel, j. em 24/07/2013).

“APELAÇÃO CÍVEL. Ação Declaratória e condenatória em obrigação de não fazer. Real receio de autuação administrativa. Lei Municipal nº 6.924/2009 que estabelece obrigação voltada às concessionárias de automóveis, a realizar o plantio de uma muda de árvore para cada veículo vendido. Inconstitucionalidade de outras leis municipais cuja controvérsia é a mesma estabelecida nos autos já reconhecida pelo Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Ao Município é lícito regulamentar a legislação federal e estadual, sem contudo ser permitido a fixação de novos parâmetros ou diretrizes sem o efetivo respaldo da legislação federal e estadual. Transcendência dos motivos determinantes. Sentença de procedência do pedido mantida. Honorários advocatícios mantidos porquanto fixados equitativamente nos termos do art. 20, § 4º do CPC. Negado provimento ao recurso.” (Apelação 0024499-69.2012.8.26.0344, Relator Des. Oswaldo Luiz Palu, 9ª Câmara de Direito Público, j. 06/11/2013).

Por outro lado, o projeto de lei, caso aprovado, poderá (em tese) colaborar com a insolvabilidade das pequenas concessionárias de motocicletas (mero exemplo), eis que eventuais consumidores de Pouso Alegre passarão a adquirir seu veículo em outro Município, acaso o custo venha a ser repassado ao cliente no custo final do produto. Aliás o artigo 3º do P.L. em tela é enfático ao afirmar que *“as despesas com a execução desta Lei correrão por conta das empresas concessionárias e lojas de venda de automóveis.”* (sic)

2. Do estabelecimento de atribuições administrativas ao poder público.

Noutro giro, existem diversas manifestações deste corpo jurídico no sentido da impossibilidade de se criar atribuições para a administração municipal, o que neste caso em espécie, afronta a iniciativa privativa do executivo. Tal situação é encontrada no artigo 2º do P.L. que atribui à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, providenciar o respectivo levantamento, a indicar áreas próprias e adequadas ao plantio, e fiscalizar o cumprimento das determinações constantes da Lei.

Assim, surgem diversos pontos de reflexão: Quem seriam os servidores responsáveis pela fiscalização? O município deveria contratar novos servidores para tal mister? Qual o valor da despesa e origem dos recursos para implementação desta lei?

3. Do estabelecimento de valores de multa.

Impõe-se registrar ainda o posicionamento jurídico já esposado em outros pareceres, no sentido da impossibilidade do Poder Legislativo, estabelecer valores de multa no caso de descumprimento da lei, sem respaldo em um programa de governo que vise o combate à poluição na cidade de forma mais ampla e planejada, conforme disposto no artigo 4º do projeto de lei.

4. Da impossibilidade de edição de normas autorizativas.

Da mesma forma, esta assessoria jurídica tem se posicionado no sentido da inconstitucionalidade da propositura de projetos de lei autorizativos. Imperioso se faz o registro, que segundo entendimento esposado pela mais alta corte brasileira, **STF – Supremo Tribunal Federal** – a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo. *In verbis*:

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

No caso em apreço, o P.L. em seu artigo 4º, § 2º, leciona que o descumprimento reiterado da norma, autoriza o Poder Público, pelos seus órgãos competentes, a interditar o estabelecimento comercial e se julgar necessário, cassar o alvará de funcionamento das concessionárias infratoras até que o plantio seja efetivado, o que ao nosso modesto entendimento caracteriza invasão as atribuições do Poder Executivo (Poder de Polícia).

Por estas razões – **não obstante o mérito do projeto de lei, bem como a preocupação dos nobres Edis, com o meio ambiente** – exara-se *parecer contrário* ao regular processo de tramitação do projeto de lei nº 7280/2017, para ser submetido a análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa com os apontamentos ora expressos, e, se for o caso, posteriormente, á deliberação Plenária, salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023