



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 79/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 92/19 – Aatoria Prefeito Orestes Previtalo Junior –
“Acrescenta dispositivo na Lei nº 5359/2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade da
execução de projetos de arborização em parcelamentos do solo, na forma que
especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que
“Acrescenta dispositivo na Lei nº 5359/2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade da
execução de projetos de arborização em parcelamentos do solo, na forma que
especifica” de autoria do Prefeito solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumprе, primeiramente, destacar a competência regimental da
Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise
técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou
jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição
Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e
dos Municípios:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

"Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;"

No que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.866, de 21 de novembro de 2017 do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre as normas referentes ao plantio de árvores exóticas e outras árvores de grande porte junto à rede de distribuição de energia elétrica e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Inocorrência. Competência concorrente do Executivo e Legislativo para legislar sobre o tema. Limitação de iniciativa parlamentar que é prevista, **numerus clausus**, no texto constitucional, de forma que “não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Norma vergastada que não cria ou estrutura qualquer órgão da administração municipal. Ausência de invasão, por outro lado, de matéria de alçada exclusiva do Alcaide, como são os atos de administração e gestão do Município elencados no artigo 47 e seus incisos, da Constituição Estadual. Precedentes da Corte Suprema e desta Corte. **Ação improcedente.**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2.866, de 21 de novembro de 2017 do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre as normas referentes ao plantio de árvores exóticas e outras



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

árvores de grande porte junto à rede de distribuição de energia elétrica e dá outras providências”.

Alega o autor que a norma invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo e legisla sobre tema afeto à União, ofendendo os artigos 5º e 144 da Constituição Estadual e 22, I, da Constituição da República; acrescenta cuidar-se de determinações urbanísticas, sendo obrigatória a elaboração de plano diretor, ao teor do que dispõem os arts. 181 e 182 da Carta Paulista e o artigo 73 da LOM de Itirapina; diz que há, ainda, ofensa ao art. 5º do Ato de Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município na medida em que em se tratando de lei que dispõe sobre o uso e ocupação do solo, há necessidade de oitiva prévia das empresas concessionárias.

Processada a ação, ingressou nos autos o d. Procurador Geral do Estado, manifestando desinteresse na defesa do ato impugnado (fls.210/211).

O Presidente da Câmara Municipal de Itirapina prestou suas informações, batendo-se pela constitucionalidade da norma guerreada (fls. 213/215).

Parecer da i. Procuradoria Geral de Justiça, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Prima facie, cumpre esclarecer que a afronta a dispositivos da Constituição Federal ou da Lei Orgânica do Município de Itirapina não será aqui analisada, posto não ser suficiente a deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade, que deve ater-se ao ato normativo atacado e o parâmetro constitucional que, in casu, é estadual.

Portanto, eventual confronto direto da norma impugnada com a Constituição Federal será analisado dentro dos limites do artigo 144 da Constituição Bandeirante, que assim prevê: “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Superada esta questão, improcede a ação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2.866, de 21 de novembro de 2017 do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar, que tem o seguinte texto:

"DISPÕE SOBRE AS NORMAS REFERENTES AO PLANTIO DE ÁRVORES EXÓTICAS E OUTRAS ÁRVORES DE GRANDE PORTE JUNTO À REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

(...)

Art. 1º *Fica estabelecido que a partir da publicação da presente lei, a distância mínima para o plantio de árvores exóticas (eucaliptos, pinus, etc) e outras árvores de grande porte junto à rede de distribuição de energia elétrica é de vinte metros, em relação ao eixo da mesma.*

Parágrafo Único - O proprietário poderá, nesta área de recuo, plantar vegetação rasteira, árvores frutíferas e outras culturas com até 2 metros de altura ou realizar pastagem.

Art. 2º *As árvores mencionadas no artigo anterior que estiverem plantadas e não obedecerem a distância mínima permitida, deverão ser cortadas por seus proprietários.*

Parágrafo Único - As árvores nativas existentes que estiverem dentro dos limites da presente Lei, somente poderão ser cortadas mediante autorização expressa do órgão ambiental competente.

Art. 3º *O desrespeito à presente Lei acarretará aos responsáveis pelo plantio das árvores o pagamento por todo e qualquer dano que por ventura ocorrer devido a queda ou outro problema ocasionada pela árvore plantada.*

Art. 4º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

O autor alega invasão à esfera de competência privativa do Chefe do Executivo e diz que a Câmara legisla sobre tema afeto à União, ofendendo os artigos 5º e 144 da Constituição Estadual e 22, I, da Constituição da República; acrescenta cuidar-se, de outra banda, de determinações



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

urbanísticas, sendo obrigatória a elaboração de plano diretor, ao teor do que dispõem os arts 181 e 182 da Carta Paulista.

Sem razão, contudo.

Não se verifica o vício de iniciativa alegado, na medida em que não se trata aqui, de tema de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, constante do rol de iniciativas previstas no artigo 24, § 2º, ns. 1 e 2, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Bandeirante.

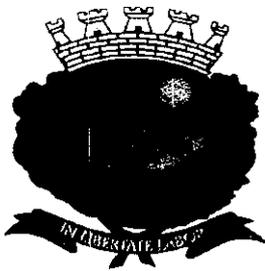
Neste sentido, aliás, o C. Supremo Tribunal Federal, na oportunidade do julgamento da Repercussão Geral no RE 745.811/PA, Relator Ministro GILMAR MENDES, deixou assente que:

"- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

- A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja.

Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 7.12.2006) (grifei)

A matéria atinente à limitação de iniciativa parlamentar é prevista, numerus clausus, no art. 61 do texto constitucional, de forma que não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Consoante se verifica dos autos, a norma vergastada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração municipal; “não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma. Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo”

Igualmente não se há falar de invasão a matéria de alçada exclusiva do Alcaide, como são os atos de administração e gestão do Município elencados no artigo 47 e seus incisos, da Constituição Estadual, nestes termos:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;..."

A lei impugnada, em verdade, cuidou de tema de interesse geral do Município, pertinentes ao uso e ocupação do solo, o que se insere, sem sombra de dúvida, na competência concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste sentido, aliás, já decidiu este C. Órgão Especial, em inúmeras ocasiões, o que se pode conferir através dos seguintes julgados:

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados II. VÍCIO DE INICIATIVA Lei Municipal n. 838, de 12 de maio de 2016, que "dispõe sobre a obrigatoriedade, pelos empreendedores de loteamentos, do plantio de árvores antes do início da venda de lotes, e dá outras providências" Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município Inexistência de vício de iniciativa Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente Criação de obrigação que não implica inconstitucionalidade Ação julgada improcedente (ADI 2173432-70.2016.8.26.0000 , Rel. MOACIR PERES, j. em 22/03/2017)."

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 11.169, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA QUE ESTABELECEU POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE REMOÇÃO E SUBSTITUIÇÃO DE ÁRVORES A ESPÉCIE EXÓTICA INVASORA "LEUCENA" POR ESPÉCIES NATIVAS DO MUNICÍPIO COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL À LUZ DO ART 193, INCISO XVII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE ARBORIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO, INCLUSIVE JÁ ESTABELECENDO COMO ENFRENTARÁ O MUNICÍPIO AS DESPESAS PARA EXECUÇÃO DO CITADO PLANO (LEI MUNICIPAL Nº 10.521, DE 17 DE JULHO DE 2013) QUE INCLUI, EVIDENTEMENTE, O PROGRAMA INSTITUÍDO PELA LEI ORA ATACADA QUE REMETE EXPRESSAMENTE À FONTE DE CUSTEIO (§ 1º, DO ARTIGO 1º) AÇÃO IMPROCEDENTE. (ADI 2039269-56.2016.8.26.0000, Rel. FERRAZ DE ARRUDA, j. em 15/06/2016). (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2000281-92.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 15 de maio de 2019.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795