



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1155/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0476/20.**

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Gilberto Natalini, que autoriza, em toda a extensão territorial do Município de São Paulo, o corte e a poda de árvores da espécie *Spathodea Campanulata*, que, segundo o projeto, também é conhecida como 'espatodea', 'bisnagueira', 'tulipeira-do-gabão', 'xixi-de-macaco' ou 'chama-da-floresta'.

De acordo com a propositura, também ficam proibidas a produção e a comercialização de mudas, bem como o plantio de árvores dessa espécie *Spathodea Campanulata*.

Por fim, determina que o Poder Executivo promova campanhas publicitárias no sentido de tornar público os efeitos danosos dessa espécie e a necessidade de sua substituição por espécies nativas.

Apesar de seus inúmeros méritos, do ponto de vista jurídico, o projeto apenas reúne condições para prosseguir em tramitação no que se refere à realização de campanha de conscientização sobre os efeitos danosos da espécie *Spathodea Campanulata*.

Isso porque, da maneira como redigido, o projeto invade a competência do Executivo para tratar do tema. Vejamos:

A Lei Municipal nº 10.365/87, que dispõe a respeito do corte e da poda de vegetação de porte arbóreo existente no Município de São Paulo, determina nos seus arts. 9º e seguintes, que o corte e a poda sejam realizados pelo Poder Executivo ou por ele autorizado, o que enfatiza, mais uma vez, que compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal a decisão, a gestão e a administração acerca dessa matéria. Vejamos:

"Art. 9º A supressão da vegetação de porte arbóreo, excluídas as hipóteses dos arts. 5º, 6º e 7º desta lei, em propriedade pública ou privada, fica subordinada à autorização, por escrito, do subprefeito competente, ouvido o engenheiro agrônomo ou biólogo responsável. (redação conferida pela Lei Municipal nº 15.425/2011)

Parágrafo único - O pedido de autorização para o corte de árvores, em áreas públicas ou particulares, deverá ser instruído com duas vias da planta ou croquis, mostrando a exata localização da árvore que se pretende abater e a justificativa para o abate.

(...)

Art. 12. A realização de corte ou poda de árvores, em logradouros públicos, só será permitida a:

I - servidores da Prefeitura com a devida autorização, por escrito, do subprefeito competente, ouvido o engenheiro agrônomo ou biólogo responsável; (redação conferida pela Lei Municipal nº 15.425/2011)

II - empregados de empresas concessionárias de serviços públicos, desde que cumpridas as seguintes exigências: (redação conferida pela LM nº 15.425/2011)

a) obtenção de prévia autorização, por escrito, do subprefeito competente, ouvido o engenheiro agrônomo ou biólogo responsável, da qual deverá constar, detalhadamente, o número de árvores, a localização, a época e o motivo do corte ou da poda; (redação conferida pela Lei Municipal nº 15.425/2011)

b) acompanhamento permanente de engenheiro agrônomo ou biólogo responsável, a cargo da empresa; (redação conferida pela Lei Municipal nº 15.425/2011)

III - Soldados do Corpo de Bombeiros, nas ocasiões de emergência, em que haja risco iminente para a população ou o patrimônio, tanto público como privado.

IV - funcionários de empresas terceirizadas pelo Poder Público, especializadas na poda e no corte de árvores, para realização desse serviço, orientados por Engenheiros Agrônomos ou Biólogos dessas próprias empresas, devidamente inscritos em seu órgão de classe, que realizarão previamente a vistoria das árvores a serem cortadas ou podadas, atestando sobre a necessidade ou não dessas medidas, responsabilizando-se por elas e submetendo-as aos Subprefeitos para autorização final do corte ou da poda. (incluído pela Lei Municipal nº 15.470/2011).

Art. 13 - Fica proibida ao munícipe, a realização de podas em logradouros públicos.

Parágrafo único - Em caso de necessidade, o interessado deverá solicitar a poda à Administração Regional competente, ou, nas hipóteses mais graves e urgentes, ao Corpo de Bombeiros.

(...)

Art. 15. As árvores de logradouros públicos, quando suprimidas, deverão ser substituídas pelo Órgão competente da Prefeitura, de acordo com as normas técnicas estabelecidas pelo Departamento de Parques e Áreas Verdes - DEPAVE, num prazo de até 30 (trinta) dias após o corte.

(...)

Art. 16. Qualquer árvore do Município poderá ser declarada imune ao corte, mediante ato do Executivo Municipal, por motivo de sua localização, raridade, antiguidade, de seu interesse histórico, científico ou paisagístico, ou de sua condição de porta sementes. § 1º - Qualquer interessado poderá solicitar a declaração de imunidade ao corte, através de pedido escrito ao Prefeito, incluindo a localização precisa da árvore, características gerais relacionadas com a espécie, o porte e a justificativa para a sua proteção. (...) (grifamos)"

Ademais, cumpre observar que a propositura estabelece uma autorização para o Executivo, consubstanciando-se em lei autorizativa imprópria. Com efeito, tal autorização não se mostra suficiente para afastar a inconstitucionalidade, pois, nos termos das lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (Cf. 'Leis Autorizativas', Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, São Paulo, v. 29, pp. 259-267, 2000), a pretensa autorização não lhe retira a inconstitucionalidade, ante a invasão de competência material do Poder Executivo, entendimento este pacificamente acolhido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI 2044655-04.2015.8.26.0000, j. 12/08/2015, a título de ilustração).

Nesse sentido também é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Demais disso, ao proibir a fabricação e a comercialização de um item de consumo por particulares (posto que proíbe a produção e a comercialização de mudas, bem como o plantio de árvores dessa espécie *Spathodea Campanulata*), o Município extrapola o art. 30, I e II da Constituição Federal, que garante a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, em caráter supletivo.

As plantas e as mudas são bens e produtos que, quando comercializadas, envolvem uma relação de consumo cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e os Municípios, de sorte que ao Município compete apenas suplementar a legislação federal e estadual sobre o assunto (art. 24, V CF - produção e consumo), não lhe sendo permitido proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de um determinado produto e interferir em sua produção e em seu consumo.

Neste sentido, importante mencionar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade que atacava o art. 3º, da Lei Municipal nº 16.222/15, o qual proibia a comercialização de artigos de vestuário, ainda que

importados, confeccionados com couro animal, criados exclusivamente para a extração e utilização de pele, no âmbito do Município de São Paulo, decidiu nos seguintes termos:

A ação é procedente, porquanto se verifica a ocorrência de extrapolação da limitação fixada pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere competência legislativa ao Município para assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Assim, não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto e interferir em sua produção e consumo.

(...)

Nesse sentido impende consignar: "(...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (...)" (RT 851/128).

(...)

Nesse aspecto, excetuadas as hipóteses ordinárias de interesse local, as demais merecem mensuração caso a caso, mormente ante a impossibilidade de uma definição intransponível, cabendo ao intérprete um exame destinado a detectar se se estava ou não às portas de caso de peculiar interesse.

(...)

É assim forçoso recorrer, como mais úteis e até de maior conveniência prática, aos meios indiretos de conceituação, ou aos métodos analíticos, diante de cada caso concreto. Destarte, diante de cada interesse concreto que vá surgindo, far-se-á a análise proposta a apurar se ele é peculiar ao Município ou local, seja em termos de exclusivamente, seja em grau de preponderância" (destaques acrescentados). Sob a égide da Constituição Federal de 1988, mantida a relutância, no desate da dificuldade em classificar interesse local reflete-se sobre a nota de preponderância perante cada tema em espécie.

(...)

Nesse sentido, já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal ser "inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional" (RT 892/119). No caso da legislação em comento, dá-se desenlace que corrói a presunção relativa de constitucionalidade, tão extensa a desarmonia constitucional da Lei Municipal nº 16.222, de 26 de junho de 2015, de São Paulo, com o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais.

O cenário ostenta desatenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sabidamente não inscritos, cujo cumprimento independe de pergaminho, pois são intrínsecos ao âmago do Estado de Direito.

Via de consequência, a proibição de comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro de animal criado exclusivamente para a extração e utilização de pele, não encerra matéria de predominante interesse local. (ADI nº 2082659-76.2016.8.26.0000, grifamos)

Ainda no que se refere à mesma lei municipal, o Tribunal de Justiça no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade proposta para atacar os demais artigos da lei, que proibia a comercialização de foie gras, in natura ou enlatado, nos estabelecimentos comerciais do Município de São Paulo, decidiu:

A ação merece acolhida, porquanto se verifica a ocorrência de extrapolação da limitação fixada pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere a competência legislativa do Município a assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Assim, não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto e interferir em sua produção e consumo.

Nesse sentido impende consignar:

"(...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (...)" (RT 851/128).

(...)

Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local.

Via de consequência, a proibição de produção e comercialização de foie gras não encerra matéria de predominante interesse local. (ADI 2137241-60.2015.8.26.0000, grifamos)

Entretanto, no que se refere à realização de campanha de conscientização, o projeto encontra amparo no ordenamento jurídico e na jurisprudência pátria.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo ... (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000, j. 29 de agosto de 2018, Rel. Des. Moacir Peres, grifamos).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexistência de equilíbrio orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas

ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 7 de agosto de 2019).

Desta maneira, a medida de conscientização não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo nítida natureza programática.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo, com o fim de adequar a redação ao princípio da Separação de Poderes:

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

#### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0476/20**

Estabelece a campanha educativa de conscientização dos malefícios do plantio da *Spathodea Campanulata*, também conhecida como "Espatódea", "Bisnagueira", "Tulipeira- do- Gabão", "Xixi-de-Macaco ou "Chamada- Floresta", no município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída no município de São Paulo a campanha educativa de conscientização sobre os malefícios do plantio da *Spathodea Campanulata*, também conhecida como "Espatódea", "Bisnagueira", "Tulipeira- do- Gabão", "Xixi-de-Macaco ou "Chamada- Floresta".

Art. 2º A campanha terá como objetivo fundamental a conscientização e a informação ao público sobre os danos causados ao meio ambiente com o plantio da *Spathodea Campanulata*, bem como quais as espécies nativas que podem substituí-la.

Art. 3º As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 25/11/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 26/11 /2020, p. 96

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).