RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 634/2025

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI OBRIGATORIEDADE DE PLANTIO DE ÁRVORES PELAS CONCESSIONÁRIAS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES COMO MEDIDA DE MITIGAÇÃO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA NO MUNICÍPIO DE NATAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. URSURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

Iniciativa: Vereadora Samanda Alves

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 634/2025, de iniciativa parlamentar, que “institui a obrigatoriedade de plantio de árvores pelas concessionárias de veículos automotores no Município de Natal como medida de mitigação das emissões de gases de efeito estufa”.

A proposição estabelece, em síntese, que as concessionárias de veículos novos sediadas no Município deverão promover, como medida compensatória ambiental, o plantio de 03 (três) árvores nativas para cada automóvel novo vendido, fundamentando-se na estimativa de emissões médias anuais de dióxido de carbono (CO_2) por veículo automotor.

O texto normativo dispõe que:

- a obrigação incidirá sobre cada venda de veículo novo realizada no território municipal;
- a quantidade mínima de árvores poderá ser revista por ato da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB, com base em estudos técnicos elaborados por entidades públicas ou privadas;
- o plantio poderá ser executado diretamente pela concessionária ou por intermédio de cooperativas, organizações da sociedade civil ou empresas especializadas;
- caberá à SEMURB definir as espécies adequadas, áreas prioritárias de plantio e supervisionar a execução da compensação ambiental;
- o descumprimento da obrigação sujeitará a concessionária à aplicação de multa no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo vendido sem comprovação do plantio correspondente;
- os valores arrecadados com as penalidades serão destinados ao Fundo Municipal de Meio Ambiente – FUNAM;
- a SEMURB poderá expedir normas complementares necessárias à implementação da lei.

A justificativa do projeto sustenta-se na necessidade de enfrentamento das mudanças climáticas, invocando princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o princípio do poluidor-pagador, bem como compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a exemplo do Acordo de Paris, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Argumenta a vereadora propositora que a circulação de veículos automotores constitui relevante fonte de emissão de gases de efeito estufa, especialmente CO_2, e que a compensação ambiental por meio do plantio de árvores representaria instrumento concreto de neutralização de carbono, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental urbana, para o aumento da cobertura vegetal e para o cumprimento de metas climáticas.

Consta nos autos certidão do Departamento Legislativo informando que não há proposição em tramitação ou convertida em lei semelhante a esta, fl. 08.

O projeto de lei foi encaminhado a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Natal/RN.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71 do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71 Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 71 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada.

2.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.

É inegável que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 634/2025 insere-se, em tese, no campo da tutela ambiental, temática que admite atuação legislativa municipal.

A Constituição Federal estabelece, no art. 23, VI e VII, que a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição constituem competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, o art. 30, I e II, da Carta Magna assegura ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A própria Lei Orgânica do Município de Natal contempla a proteção ambiental como atribuição municipal, inclusive no tocante ao planejamento urbano, à ocupação do solo e à preservação do meio ambiente.

Todavia, o reconhecimento da competência temática não conduz automaticamente à conclusão pela constitucionalidade da técnica legislativa empregada. A competência municipal em matéria ambiental é exercida dentro de limites estruturais impostos

pelo sistema federativo e pela ordem econômica constitucional, não sendo absoluta nem ilimitada.

No caso em análise, embora o Município possa editar normas de proteção ambiental, **a proposição não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública, mas cria obrigação específica, compulsória e economicamente onerosa direcionada a um segmento empresarial determinado**, qual seja, as concessionárias de veículos novos.

A técnica adotada não se configura como mera suplementação normativa da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), tampouco como instrumento de planejamento urbano ou de arborização pública. Trata-se, na realidade, da criação de um regime jurídico autônomo de compensação ambiental compulsória vinculado à atividade comercial de venda de veículos.

Essa opção normativa suscita questionamentos relevantes sob a ótica federativa e econômica: a) A compensação ambiental por emissões atmosféricas é matéria amplamente regulada em âmbito federal e internacional, inserida no contexto de políticas climáticas estruturadas, inventários oficiais e compromissos nacionais de redução de emissões. b) A imposição de compensação direta vinculada à venda de veículos cria um mecanismo local isolado, sem integração a sistemas nacionais de controle de emissões. c) O dever imposto não decorre de licenciamento ambiental específico, nem de atividade intrinsecamente poluidora praticada pela concessionária, mas de presunção indireta relacionada ao uso futuro do bem pelo adquirente.

A jurisprudência constitucional é firme no sentido de que o Município pode legislar sobre meio ambiente, desde que não crie restrições desproporcionais ou intervenções arbitrárias na atividade econômica. O STF já assentou que a competência ambiental municipal não autoriza a adoção de medidas que comprometam a livre iniciativa ou estabeleçam obrigações sem fundamento causal adequado.

Portanto, embora exista competência material para legislar sobre proteção ambiental urbana, essa competência não legitima, por si só, a criação de um encargo setorial compulsório desvinculado de nexo direto com a atividade empresarial regulada.

A atuação municipal deve ser harmonizada com o princípio da proporcionalidade, o equilíbrio concorrencial e a coerência sistêmica das políticas ambientais.

Quando a norma ultrapassa o campo da regulamentação urbanística ou ambiental local e passa a instituir dever compensatório econômico específico para determinado setor comercial, desloca-se da esfera legítima de suplementação normativa para o campo da intervenção econômica potencialmente inconstitucional.

Em síntese, reconhece-se a competência ambiental municipal em abstrato. Contudo, a técnica normativa adotada pelo Projeto de Lei nº 634/2025 revela-se inadequada e juridicamente excessiva, não encontrando respaldo suficiente na repartição constitucional de competências para sustentar a imposição compulsória pretendida.

2.3 DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

O Projeto de Lei nº 634/2025, embora formalmente apresentado como norma de conteúdo ambiental, revela inequívoca interferência na esfera de organização e funcionamento da Administração Pública municipal, notadamente ao atribuir competências específicas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB.

O texto normativo não se limita a estabelecer diretriz genérica de política pública ambiental. Ao contrário, determina expressamente que caberá à SEMURB definir as espécies adequadas para o plantio; estabelecer áreas prioritárias; supervisionar e fiscalizar o cumprimento da obrigação; rever, por ato próprio, a quantidade mínima de árvores exigida; expedir normas complementares e regulamentadoras necessárias à execução da lei.

Trata-se, portanto, de imposição legislativa que cria e delimita atribuições administrativas concretas, vinculando a atuação técnica e regulatória de órgão integrante da estrutura do Poder Executivo.

A Constituição Federal, por simetria aplicável aos Municípios, estabelece no art. 61, §1º, II, “e”, que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Tal regra decorre diretamente do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), que impede a ingerência do Legislativo na estrutura funcional do Executivo.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na não violação da reserva de iniciativa e na preservação da discricionariedade administrativa. Vejamos:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA “NA HORA MULHER”. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA*

*PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, **a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa**. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024. (RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025) – grifo nosso -*

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE

DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – ***Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*** *II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*
(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.

Ao determinar que a SEMURB deverá fiscalizar, supervisionar, definir critérios técnicos e expedir normas complementares, o projeto cria comandos positivos de atuação administrativa. Não se trata de mera previsão abstrata de política ambiental, mas de imposição concreta de tarefas operacionais e regulatórias.

A definição de espécies, áreas prioritárias e critérios técnicos envolve planejamento, alocação de recursos humanos, estrutura logística e capacidade técnica especializada. Tais medidas integram o núcleo de organização administrativa do Executivo e não podem ser impostas por iniciativa parlamentar.

O projeto ainda prevê que a quantidade mínima de árvores poderá ser revista por ato da SEMURB. Tal previsão confere ao órgão administrativo poder de alterar elemento essencial da obrigação principal prevista em lei.

Isso implica dupla irregularidade: Primeiro, porque o Legislativo fixa obrigação e delega sua redefinição quantitativa ao Executivo, sem parâmetros normativos objetivos. Segundo, porque cria dever regulatório específico para órgão do Executivo por iniciativa parlamentar.

A jurisprudência do STF é firme ao afirmar que o Legislativo não pode criar estruturas normativas dependentes de regulamentação que impliquem ampliação ou redefinição de competências administrativas sem iniciativa do Prefeito.

Compete ao Parlamento legislar de forma geral e abstrata, fiscalizar e propor diretrizes, mas não estruturar a execução administrativa nem definir como e por quais órgãos determinada política deverá ser implementada.

Trata-se, portanto, de vício formal de iniciativa de natureza insanável, pois decorre da própria origem da proposição. A inconstitucionalidade formal não pode ser suprida por emenda ou adequação redacional que mantenha a essência da ingerência administrativa, uma vez que a competência para propor norma dessa natureza é privativa do Executivo.

Diante desse cenário, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 564/2025, por violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, circunstância que conduz à rejeição da matéria no âmbito desta Comissão.

2.4 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA, À LIVRE CONCORRÊNCIA E AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

A Constituição Federal consagra, no art. 170, a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por princípios a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego.

A intervenção estatal na atividade econômica é juridicamente possível — inclusive por razões ambientais —, mas deve observar critérios rigorosos de adequação, necessidade, proporcionalidade e isonomia, sob pena de configurar restrição inconstitucional à liberdade de iniciativa.

No caso do Projeto de Lei nº 634/2025, a técnica normativa adotada impõe às concessionárias de veículos novos obrigação compulsória de plantio de três árvores por veículo vendido, sob pena de multa administrativa.

Essa imposição revela vícios materiais sob três dimensões principais:

a) Restrição desproporcional à livre iniciativa

A livre iniciativa não constitui direito absoluto, mas qualquer limitação de ser adequada ao fim pretendido, necessária e proporcional em sentido estrito, ou seja, o benefício ambiental deve superar o ônus econômico imposto.

Na proposta legislativa, a obrigação criada não decorre de licenciamento ambiental da concessionária, muito menos da atividade poluidora praticada por ela ou de dano ambiental direto causado pelo comerciante.

A emissão de gases de efeito estufa decorre do uso futuro do veículo pelo adquirente, não da comercialização do bem.

O projeto desloca o ônus ambiental do usuário (emissor efetivo) para o intermediário comercial, e essa transferência indireta não encontra nexo causal suficiente que justifique a restrição imposta.

A medida, portanto, restringe a liberdade empresarial de forma estrutural e permanente, sem demonstração de que seja o meio mais adequado ou menos gravoso para alcançar o objetivo ambiental pretendido.

b) Violação à livre concorrência e quebra da isonomia econômica

A norma atinge exclusivamente concessionárias de veículos novos e ao eleger apenas um segmento econômico como responsável pela compensação ambiental, o projeto cria distorção concorrencial injustificada. A seletividade do encargo não decorre de diferença estrutural de poluição, mas de mera escola legislativa setorial e essa distinção carece de base racional suficiente podendo gerar desvantagem competitiva, aumento artificial de custos, desestímulo à formalização do mercado e migração do consumo para mercados não alcançados pela norma.

c) Desproporcionalidade estrutural da técnica compensatória adotada

Ao estabelecer obrigação padronizada e desvinculada de critérios técnicos municipalmente consolidados, o projeto adota técnica simplificada que não atende às exigências de proporcionalidade normativa.

Não há qualquer estudo ou diferenciação do tipo de combustível, categoria do veículo (compacto, utilitário, híbrido, elétrico), padrões reais de uso, inventário oficial de dados de emissões municipal que justifique o parâmetro uniforme de três árvores por veículos vendido.

Portanto, a ausência de demonstração técnica robusta reforça a inadequação da medida.

d) Intervenção econômica sem base casual direta

O princípio do poluidor-pagador exige que o responsável pela atividade poluidora suporte os custos de prevenção ou reparação.

Aqui, o responsável pela emissão é o proprietário e usuário do veículo. A concessionária atua como intermediária comercial e, portanto, a responsabilização indireta

do comerciante, sem nexo causal direto, fragiliza a constitucionalidade material da medida, pois cria obrigação ambiental dissociada da conduta geradora do impacto, o que não pode ser admitido.

e) Deficiência no regime sancionador: ausência de procedimento, contraditório e critérios mínimos de aplicação da penalidade.

O Projeto de Lei nº 634/2025 estabelece que o descumprimento da obrigação de plantio sujeitará a concessionária à aplicação de multa no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo vendido sem comprovação do plantio correspondente.

Todavia, embora preveja sanção pecuniária, o texto normativo não estrutura minimamente o regime jurídico sancionador, revelando lacunas relevantes sob a ótica constitucional e administrativa.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, assegura que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal e que, nos processos administrativos, são garantidos o contraditório e a ampla defesa.

A imposição de multa administrativa constitui exercício do poder de polícia estatal, o qual deve observar, necessariamente, requisitos formais e materiais mínimos, tais como: tipicidade da conduta infracional; definição clara dos elementos objetivos e subjetivos da infração; procedimento administrativo previamente estruturado; previsão de notificação formal; prazo para defesa; possibilidade de produção de provas; instância recursal; critérios de gradação e dosimetria da penalidade.

No caso em análise, o projeto limita-se a fixar o valor da multa por veículo, sem disciplinar **o procedimento administrativo aplicável**, o**s critérios de comprovação da infração**, **a gradação da penalidade** e a **proporcionalidade da sanção** – a multa é fixa por veículo, independentemente da capacidade econômica da empresa, do volume de vendas ou da gravidade concreta da conduta.

Tais deficiências comprometem a compatibilidade da norma com os princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade estrita em matéria sancionatória e da segurança jurídica, reforçando o juízo de inadequação jurídico-constitucional da proposição.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, incisos I) e na Lei Orgânica do Município de Natal (arts. 21 e 39, §1º), opino pela **REJEIÇÃO TOTAL**, em razão da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 23 de fevereiro de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR