

**PARECER CCJ**

Proc. SEI nº 004.00063/2020-14

Proc. nº 276/19

PLL nº 126/19

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Obriga as concessionárias de veículos automotores a compensar a emissão de dióxido de carbono (CO₂) por meio do plantio de árvores nativas.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Marcelo Sgarbossa.

O Projeto visa estabelecer obrigar as concessionárias de veículos automotores a compensar a emissão de dióxido de carbono (CO₂) por meio do plantio de árvores nativas.

A Procuradoria deste Parlamento, em Parecer Prévio, apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o relatório, sucinto.

Cumprido frisar que a proposição em epígrafe, deve ser examinada por esta Comissão Permanente, por força do estatuído no art. 36, inciso I, alínea "a", do RCMPA.

De imediato, é importante dizer que o projeto de lei em estudo é quase igual ao PLL203/13, processo nº 1891/13, de autoria do vereador que ora representa a matéria, o qual atualmente se encontra arquivado. A única alteração substancial de uma proposição para outra é na multa fixada pelo descumprimento.

Diga-se que, antes de ser arquivado, esta CCJ analisou por três oportunidades a matéria, mais especificamente nos pareceres nºs 357/17 (ao projeto), 425/17 (à contestação ao parecer nº 357/17) e 120/18 (ao recurso), todos da lavra deste vereador relator, os quais foram acolhidos, por unanimidade dos presentes, no sentido de que examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, aplicáveis a espécie, se concluiu que o PLL 203/13 padecia de flagrantes óbices de natureza jurídica para a sua tramitação.

Nesse sentido, melhor sorte não pode ter o PLL em apreço, ora reapresentado, por idênticas razões as quais passamos a expor.

Conforme o projeto de lei, as concessionárias de veículos automotores ficam obrigadas a compensar a emissão de dióxido de carbono (CO₂) por meio do plantio de árvores nativas, para cada automóvel, motocicleta, caminhão, caminhonetes, ônibus, trator, utilitário, embarcações e assemelhados novo vendido, as concessionárias deverão comprovar o plantio de 1 (uma) árvore nativa.

A proposição prevê, ainda, que o plantio de árvores nativas poderá ser executado pela própria concessionária ou por cooperativas, organizações não governamentais ou empresas privadas habilitadas na área ambiental pela secretaria competente do Executivo Municipal, de acordo com Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU) e que o seu descumprimento sujeitará o infrator à multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada veículo automotor vendido.

No que concerne ao art. 1º e seus parágrafos, da proposição acima transcrita, percebe-se uma clara exacerbação do poder de polícia da Administração, ao impor, por medida legal, que entidades privadas, como, no caso, concessionárias de veículos automotores que vendam veículos novos, sejam obrigadas a comprovar o plantio de 1 (uma) árvore para cada veículo novo que venderem, a fim de compensar a emissão de dióxido de carbono.

O Poder de polícia é a faculdade discricionária de que dispõe a Administração Pública, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. É a faculdade de manter os interesses coletivos e de assegurar os direitos individuais feridos pelo exercício de direitos individuais de terceiros. Visa à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico, do meio ambiente sustentável. Constitui limitação à liberdade e a alguns dos direitos essenciais do homem.

Assim, pode-se considerar poder de polícia como um dos poderes atribuídos ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venha garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo.

Para a efetivação do objeto (meio de ação) do Poder de Polícia, deve-se considerar o princípio da proporcionalidade. O poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade é assegurar o exercício de direitos individuais, condicionando-os ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.

Para os executores dos atos de polícia, pode não ser fácil o estabelecimento das linhas divisórias entre a discricionariedade e a arbitrariedade. Um freio eficiente para deter a arbitrariedade é o bom senso nos atos de polícia. Bom senso na verificação dos resultados de cada atitude. Bom senso na aplicação da coercitividade. Deve-se manter a proporcionalidade, para não se extrapolar os limites estabelecidos.

Com efeito, a eventual compensação de emissão de dióxido de carbono (CO₂) previsto na proposição em exame, embora vise incentivar medidas de proteção e conservação do meio ambiente, atenta claramente contra a razoabilidade (ou proibição de excesso) e a proporcionalidade, a qual, na Constituição Federal, encontra assento no seu art. 37, servindo tal princípio de limite à atuação do legislador, o qual, para que se atinja determinados fins, deve empregar os meios estritamente necessários, adequados e proporcionais.

Sobre o tema, calha colacionar a lição de Humberto Ávila,

“(...)o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente

aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca” .

Deve-se, pois, se pensar o ato de polícia a partir da necessidade, se é de fato necessária para cessar a ameaça ou não. Se o ato de polícia é justo e se há uma proporção entre o dano a ser evitado e o limite ao direito individual. Se a medida tomada é adequada de fato para conter o dano. Se o ato de polícia é realmente razoável e não arbitrário.

No caso em tela, poderia se admitir uma proposição que indicasse essa campanha voluntária ou circunstancial às concessionárias de veículos, mas, ao se pretender a edição de uma lei para impor o plantio de árvores para cada veículo novo vendido, verifica-se uma ingerência desproporcional na atividade privada, por mais que se tenha boa-fé e mérito que a proposição que se vise implementar. Além disso, o PLL atenta contra a isonomia, pois não abrange as concessionárias de veículos usados, os quais, em regra, produzem muito mais dióxido de carbono que os veículos novos.

Imaginemos, *ad argumentandum tantum*, que na esteira de uma eventual aprovação da presente proposição, surjam outras com obrigações como que postos de combustíveis plantem árvores a cada 100 litros de combustíveis vendidos, etc.?

Portanto, com os limites impostos à discricionariedade, o que se pretende é vedar qualquer manifestação de arbitrariedade por parte do agente público no exercício do poder de polícia. A intenção não é extinguir os direitos individuais com as medidas administrativas referentes ao poder de polícia, dada a ordem jurídica de Estado Democrático de Direito, pelo que aplicar-se-ão os princípios da necessidade, proporcionalidade, eficácia e razoabilidade. Dever-se-á, portanto, ponderar em todo exercício de poder de polícia os princípios administrativos, especialmente, os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da eficácia.

Convém ressaltar que a objeto descrito no PLL em comento não encontra supedâneo nos §§ 2º e 3º do art. 225, da Constituição Federal, visto que o dispositivo constitucional obriga a recuperação do meio ambiente degradado apenas às empresas que, **por suas próprias atividades**, causem danos ao meio ambiente, senão vejamos:

“Art. 225

§ 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.”

Ademais, a presente proposição abrange apenas a venda de veículos automotores novos, deixando de lado as vendas de veículos usados, cujo mercado acredito que seja bem maior e que poluem muito mais que os veículos novos, revelando-se absolutamente desproporcional.

Além disso, o PLL é inconstitucional porque a proposição em questão trata e interfere, obviamente, numa questão comercial das empresas. No caso, resta clara a violação à possibilidade do legislador municipal propor a matéria, uma vez que a legislações que tratam de direito civil e comercial são de competência exclusiva da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que prescreve *in verbis*:

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

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

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, consoante se verificou acima, estabeleceu esta competência à União.

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) (grifei).*

Verifica-se, de forma latente, a inconstitucionalidade da presente proposição, não somente por usurpar a competência privativa da União, mas também por violar os princípios da isonomia e da razoabilidade.

Nesse sentido, calha transcrever arestos jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgaram arguições de inconstitucionalidade sobre Leis com redação praticamente idênticas a da proposição em estudo, senão vejamos:

“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 ADJETIVA 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 oburgada 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 5 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 Nº 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).

Calha dizer que o projeto de lei, ao intentar legiferar sobre matéria na qual a competência é, indiscutivelmente, de competência da União, atrai a incidência do Precedente Legislativo nº 3, da Câmara Municipal de Porto Alegre, que, por sua vez, declara manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, devendo, tais, proposições, serem arquivadas.

É certo que o art. 30 da Constituição Federal autoriza o município "a legislar sobre assuntos de interesse local" (inciso I) e "a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (inciso II), mas, a proposição, no presente caso, não está relacionada a situação de peculiar interesse do município ou às suas necessidades imediatas, mas, sim, regulando relações civis e comerciais, bem como interferindo na livre iniciativa e no livre exercício da atividade econômica, sendo que, nesse último, viola frontalmente o princípio consagrado no art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

Por fim, o art. 3º, bem como o parágrafo único do art. 4º, todos da proposição em estudo, impõem obrigações ao Poder Executivo Municipal, o que afronta o princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, insculpido no art. 2º, da Carta Magna.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Fraga Mendes Ribeiro, Vereador**, em 13/08/2020, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0158943** e o código CRC **7D9CF788**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 139/20 – CCJ** contido no doc 0158943 (SEI nº 004.00063/2020-14 – Proc. nº 0276/19 - PLL nº 126), de autoria do vereador Mendes Ribeiro, foi **APROVADO** durante Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia **18 de agosto de 2020**, tendo obtido **06** votos FAVORÁVEIS e **01** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:
CONCLUSÃO DO PARECER: Pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Vereador Cassio Trogildo – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Adeli Sell: **CONTRÁRIO**

Vereador Cláudio Janta: **FAVORÁVEL**

Vereador Márcio Bins Ely: **FAVORÁVEL**

Vereador Mauro Pinheiro: **FAVORÁVEL**

Vereador Ricardo Gomes: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **Lisie Ane dos Santos, Assistente Legislativo IV**, em 18/08/2020, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0159614** e o código CRC **7E8C81CF**.