



Número do Processo: 51/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES O PLANTIO DE ÁRVORES NATIVAS, COMO CONTRAPARTIDA DA EMISSÃO DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO<sub>2</sub>) POR VEÍCULOS COMERCIALIZADOS. OBSERVÂNCIA DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA. OBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE.

## 1 – RELATÓRIO

Trata-se de propositura de Lei Ordinária de autoria do Vereador Alex Martins que “obriga as concessionárias de veículos automotores o plantio de árvores nativas, como contrapartida da emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por veículos comercializados”.

Antes de prosseguirmos, é importante dizer que a análise que será feita é baseada no Projeto de Lei modificado pela Emenda que segue anexa. Feita a observação, passa-se a expor os motivos que levaram à conclusão favorável à proposta.

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE MATERIAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inciso VII do §1º do dispositivo supracitado).

Em análise infraconstitucional, a propositura aqui discutida encontra fundamento no poder de polícia administrativa. Este instituto é conceituado no *caput* do artigo 78 do Código Tributário Nacional, conforme se vê a seguir:

Palácio de Santana, Praça 31 de julho.  
S/N, Centro, Anápolis-GO  
CEP: 75025-040



Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O texto legal, demasiado extenso, dificulta a apreensão do seu conteúdo. Hely Lopes Meirelles apresenta definição mais concisa, nos termos da qual "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Esse eminent doutrinador também ensina que "tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local".

Sendo assim, a proposta é materialmente constitucional, afinal o assunto nela tratado não afronta qualquer preceito ou princípio da Carta Magna. Pelo contrário: visa a dar concretude a seus mandamentos, já que, como visto, compete ao Poder Público proteger o meio ambiente.

## 2.2 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DA MATÉRIA

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, "a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido" (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Em nosso país, a Carta Magna fixou atribuições à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. Buscando a forma como o tema aqui discutido é tratado no texto constitucional, percebemos que o seu art. 24, VI, estipula que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente.



Essa competência também é atribuída aos Municípios, pois eles podem criar normas sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II da Carta Magna). Ora, a autorização de plantio de árvores em nossa cidade se amolda a esses dispositivos constitucionais.

Destarte, na proposta inexiste a chamada *inconstitucionalidade formal orgânica*, que é aquela que incide quando um ente federativo não observa a competência de outro ente para criar normas acerca de um tema.

### **2.3 – DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA INICIAR PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE A MATÉRIA**

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (*Direito Constitucional Esquematizado*, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador divide-o em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa aqui é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses de deflagração do processo legislativo, como a geral, em que a Constituição Federal atribui competência a uma gama de pessoas e órgãos (conforme preceitua o artigo 61); e a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode iniciar o processo legislativo.

Não é o caso do Projeto, pois a nossa Lei Maior, em seu art. 61, §1º, não determina que o assunto seja oferecido pelo Chefe do Poder Executivo. Este dispositivo deve ser observado por todos os entes em homenagem ao princípio da simetria (ou seja, os temas ali elencados deverão ser iniciados não só pelo Presidente da República, mas também pelos Governadores e Prefeitos).

Além disso, a Lei Orgânica de Anápolis não exige que o processo legislativo versando sobre a matéria seja deflagrada pelo Prefeito (art. 54). Todo o exposto nesse tópico significa que não incide na proposta a *inconstitucionalidade formal subjetiva*, pois a competência para iniciá-la é concorrente entre esta autoridade e a Câmara dos Vereadores.



Também nada impede que a população exerça o direito de apresentar proposição versando sobre o assunto (art. 56).

#### 2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma escolhida, qual seja, Projeto de Lei Ordinária, é correta, pois não há necessidade de mudança na Lei Orgânica do Município (art. 48 desse Diploma Legal), não houve delegação legislativa (art. 51) e o tema não se apresenta entre aqueles que devem ser regulados por Lei Complementar (art. 49), nem por Decreto Legislativo (art. 62) e nem por Resolução (art. 64).

Por fim, o Regimento Interno desta Casa explica que propositura de Lei é a proposição que tem o objetivo de regular todo e qualquer matéria de competência do Município, apresentado em 2 (dois) turnos de votação e sujeito à sanção do Prefeito (art. 98).

#### 3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que foram observadas as disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica do Município de Anápolis e do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores, opina-se **FAVORAVELMENTE** à regular tramitação da proposta de Lei Ordinária discutida.

É o parecer.

Anápolis, 15 de abril de 2021.



Vereador Relator

IBRG/PARECER Nº 103/14-4-2021

Palácio de Santana, Praça 31 de julho.  
S/N, Centro, Anápolis-GO  
CEP: 75025-040

[anapolis.go.leg.br](http://anapolis.go.leg.br)

Encaminhe-se à comissão da  
Agricultura, Indústria, F. comércio  
Desenvolvimento Social e Turismo  
em Thais Sartori 2021  
Presidente



Processo: 51/21.

O Vereador que abaixo subscreve, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo art. 116 e art. 117, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Anápolis, apresenta

### EMENDA

a fim de modificar a ementa, o *caput* e o parágrafo único do art. 1º, além de suprimir o *caput* do art. 4º, do Projeto que tramita pelo processo de nº supramencionado, cuja redação passará a ser a seguinte:

EMENTA: AUTORIZA AS CONCESSIONÁRIAS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES A PLANTAR ÁRVORES NATIVAS, COMO CONTRAPARTIDA DA EMISSÃO DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO<sub>2</sub>) POR VEÍCULOS COMERCIALIZADOS.

[...]

Art. 1º Ficam autorizadas as concessionárias de veículos automotores plantar árvores nativas, como contrapartida da emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por veículos comercializados no âmbito do Município de Anápolis.

Parágrafo único. Consideram-se veículos automotores apenas automóveis de passeio.

Art. 4º SUPRIMIDO.

Sala das Comissões, de de 2021.

A blue ink signature of Domingos Paula.

A blue ink signature of Domingos Paula.

Domingos Paula  
Vereador Relator

A blue ink signature of Domingos Paula.

IBRG/EMENDA 2-21/13-4-2021  
Palácio de Santana, Praça 31 de julho,  
S/N, Centro, Anápolis-GO  
CEP: 75025-040

[anapolis.go.leg.br](http://anapolis.go.leg.br)



Número do Processo: 51/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES O PLANTIO DE ÁRVORES NATIVAS, COMO CONTRAPARTIDA DA EMISSÃO DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO<sub>2</sub>) POR VEÍCULOS COMERCIALIZADOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VOTO CONTRÁRIO.

## VOTO CONTRÁRIO

### 1 – RELATÓRIO

Trata-se de propositura de Lei Ordinária de autoria do Vereador Alex Martins que “obriga as concessionárias de veículos automotores o plantio de árvores nativas, como contrapartida da emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por veículos comercializados”.

### 2 – FUNDAMENTAÇÃO

#### 2.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A propositura aqui discutida encontra fundamento no poder de polícia administrativa. Este instituto é conceituado no *caput* do artigo 78 do Código Tributário Nacional, conforme se vê a seguir:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O texto legal, demasiado extenso, dificulta a apreensão do seu conteúdo. Hely Lopes Meirelles apresenta definição mais concisa, nos termos da qual “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo



de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Como se pode inferir da conceituação feita pelo eminentemente doutrinador, a atuação do Estado no exercício dessa prerrogativa é, em regra, discricionária. Porém, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (Direito Administrativo Descomplicado, 25ª ed., 2017, p. 298) fazem um alerta, abaixo exposto:

A atuação da polícia administrativa só será legítima se realizada com base na lei, respeitados os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas asseguradas na Constituição. Há que se conciliar o interesse social com os direitos individuais consagrados no ordenamento constitucional. Caso a administração aja além desses mandamentos, ferindo a intangibilidade do núcleo dos direitos fundamentais, sua atuação será arbitrária, configuradora de abuso de poder, passível de correção pelo Poder Judiciário.

Ou seja, como sempre se dá em nosso ordenamento jurídico, tal discricionariedade é restrita. Isso, pois está limitada pela lei e pelo direito, o que inclui os princípios constitucionais, como por exemplo, o da proporcionalidade e o da livre iniciativa.

Falando especificamente da proporcionalidade, o que ela determina é que o ato do Poder Público deve mostrar-se efetivamente apto a atingir os objetivos pretendidos e, ao mesmo tempo, for o menos gravoso possível aos direitos dos administrados. Além disso, as vantagens que o ato promove devem superar as desvantagens que provoca.

Quanto à propositura aqui analisada, ela é adequada para alcançar o fim a que se destina, afinal o plantio de árvores contribui para amenizar o dióxido de carbono emitido pelos veículos comercializados pelas concessionárias. Todavia, é uma medida bastante onerosa às concessionárias, o que leva a crer que existem meios menos gravosos para se atingir a finalidade que se pretende com o Projeto.

Em relação à livre iniciativa, esse princípio é tão importante que é prestigiado como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, Constituição Federal); além disso, também é fundamento da ordem econômica em nosso país, e dela decorrem os princípios da propriedade privada e da livre concorrência (art. 170, *caput* e incisos II e III).



**CÂMARA  
MUNICIPAL  
DE ANÁPOLIS**

Nesse ponto, é importante reproduzir os ensinamentos do Professor Emérito da Faculdade de Direito da UERJ, Caio Tácito<sup>1</sup>:

A atividade econômica é, por excelência, campo próprio à liberdade de mercado, com a firme definição da excepcionalidade da exploração estatal direta em caso de monopólio ou condicionada aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, a serem definidos em lei federal (arts. 173/177).

(...)

Em suma, a livre iniciativa e a liberdade de contrato estão nas bases da ordem econômica, atendidas as finalidades sociais a que se devem amoldar tanto o direito de propriedade como a função da empresa privada. A liberdade econômica é a regra; deveres limitativos são a exceção motivada pelos fins que os inspirem. Como norma geral a pessoa física ou jurídica é o juiz de seu próprio interesse, segundo as vantagens que legitimamente pretenda auferir. E a imposição de deveres ou ônus que condicionem os direitos individuais não poderá ser discricionária, mas diretamente vinculada a um fim social determinado e específico."

É oportuno registrar que o Tribunal de Justiça de São Paulo já teve a oportunidade de decidir a respeito de uma lei de município daquele Estado bastante semelhante a que aqui é analisada. A ementa do julgamento segue abaixo:

"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 QUILÔMETRO - 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). (grifou-se)

Sendo assim, percebe-se que a matéria do Projeto interfere no livre exercício da atividade privada e mitiga o princípio da livre concorrência de forma bastante desproporcional. Sendo assim, padece de inconstitucionalidade material, uma vez que não observa esses preceitos constitucionalmente estabelecidos.

<sup>1</sup> Parecer, Título: Estacionamento de Veículos – Gratuidade Compulsória – Lei Estadual – Violação de Competência da União, BDA Boletim de Direito Administrativo, editora NDJ Ltda, ano XI – nº 4 – abril – 1995  
Palácio de Santana, Praça 31 de Julho.  
S/N, Centro, Anápolis-GO  
CEP: 75025-040



## 2.2 – DA INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR A RESPEITO DO ASSUNTO

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido” (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Em nosso país, a nossa Lei Maior fixou atribuições aos entes federativos. Buscando a forma como o assunto discutido é tratado no texto constitucional, percebemos que legislar sobre direito civil e comercial é competência da União, conforme o inciso I do seu artigo 22.

O mesmo Tribunal de Justiça que proferiu a decisão acima exposta, julgou outra lei parecida com a que aqui é discutida e, dessa vez, baseou-se em argumentos novos, conforme se vê a seguir:

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 AO NEGÓCIO DE  
NATUREZA CIVIL E SEMELHANTE A TRIBUTO.  
[...]

4. A lei objurgada cria obrigação adjeta ao negócio de natureza civil ou comercial, interferindo na competência exclusiva da União prevista no art. 22, I, da Constituição  
[...] (Arguição de Inconstitucionalidade 0117954-  
53.2012.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Artur Marques, j.  
01/08/2012) (grifou-se)

Destarte, o Projeto de Lei aqui analisado padece da chamada inconstitucionalidade formal orgânica, que é aquela que incide quando um ente federativo não observa a competência de outro ente para criar normas acerca de um tema.



CÂMARA  
MUNICIPAL  
DE ANÁPOLIS

### **3 – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em que pese a nobre intenção do autor, o Vereador que abaixo subscreve dá o seu **VOTO CONTRÁRIO** à regular tramitação do Projeto de Lei Ordinária aqui discutido.

É o parecer.

Anápolis,

de

de 2021.

Jackson Charles

Vereador