

P A R E C E R

Nº 3595/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei Complementar. Iniciativa parlamentar. Acresce dispositivo a LC 7/1991 para proibir o plantio de árvores em passeios públicos. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que pretende acrescentar dispositivo a LC 7/1991 para proibir o plantio de árvores e arbustos, em passeios públicos, que ofereçam riscos à integridade física dos cidadãos ou animais, por substâncias tóxicas, por suas folhas e espinhos pontiagudos.

RESPOSTA:

Antes de entrarmos no mérito da propositura, vale a menção no sentido de que, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição Federal permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Feito esse esclarecimento, temos que o PLC sob exame pretende acrescentar dispositivo a LC 7/1991 (Código de Posturas Municipal) para proibir o plantio de árvores e arbustos, em passeios públicos, que ofereçam riscos à integridade física dos cidadãos ou animais, por substâncias tóxicas, por suas folhas e espinhos pontiagudos. Contudo, pretendida proibição não fixa regra coercitiva pelo seu descumprimento, tornando a medida inócua.

O Projeto carece de outras especificações. Não se refere a tipos ou espécies de árvores que possam oferecer riscos à integridade física dos cidadãos ou animais, por substâncias tóxicas, por suas folhas e espinhos pontiagudos, o que seria necessário para evitar esses danos. Mas não é só. Tirando as espécies danosas, aquelas permitidas também precisam de regramento não só pela estética urbana, como por sua interferência no subsolo e no espaço aéreo, de modo a não prejudicar as tubulações de água e esgoto e a fiação elétrica e telefônica.

Neste tocante, cumpre destacar a importância da arborização no meio ambiente urbano. É de conhecimento de todos os problemas que a urbanização do meio ambiente acarreta. O uso excessivo de materiais impermeáveis no processo de urbanização, como o concreto e asfalto por exemplo, dificulta a permeabilização do solo, aumentando a possibilidade de enchentes, aumenta a temperatura do solo e do ambiente criando ilhas de calor, impacta negativamente no bem estar psicológico das pessoas etc.

A arborização do espaço urbano, por outro lado, não só eleva a permeabilidade do solo, controlando umidade e temperatura do ar, como

proporciona sombra, intercepta água da chuva e diminui a poluição do ar. Para maiores informações sobre benefícios da arborização, assim como métodos para implantá-la, indicamos o seguinte documento disponibilizado pela Prefeitura do Município de São Paulo, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/MANUAL-ARBORIZACAO_22-01-15_.pdf

Entretanto, cumpre ressaltar que a questão da arborização não é tão elementar, demandando estudos técnicos. Neste sentido e em situações similares, já se pronunciou este Instituto:

"(...) a obrigação de plantar árvores - obviamente que em outros termos - está prevista na Constituição da República, no capítulo que cuida do meio ambiente. A determinação da quantidade, os locais e as espécies estão dentro da esfera do poder discricionário do Administrador, e deve ser precedida de análise e estudos para verificar a sua adequação e impactos". (Parecer IBAM nº 0342/2006)

"(...) tendo em vista que seria essencial a realização prévia de um plano de manejo ou plano de arborização, sua iniciativa compete ao Poder Executivo, sob pena de violação do princípio constitucional da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição". (Parecer IBAM nº 3581/2013)

Assim, a princípio, seria mais efetivo que a medida ventilada no projeto de lei submetido à análise seja precedido de um plano de manejo ou plano diretor de arborização. Como orientação, indica-se a leitura do Manual para elaboração do Plano Municipal de Arborização Urbana, disponível no endereço eletrônico da Embrapa (<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/942537/manual-para-elaboracao-do-plano-municipal-de-arborizacao-urbana>).

Neste ponto, esclarecemos que o entendimento do IBAM se firmou no sentido de que as leis de planejamento e as que envolvam estudos técnicos são de iniciativa do Executivo, dado que é função típica

deste Poder o planejamento, a organização e a gestão dos espaços públicos e de seu uso pelos particulares.

Em, resumo, a preocupação do autor da propositura é de todo louvável, mas o projeto de lei não reúne condições para validamente prosperar. Mais adequado será encaminhar uma sugestão ao Chefe do Executivo, para que a matéria seja estudada e venha a ser implantada com mais consistência através de Plano Diretor de Arborização Urbana de iniciativa do Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2021.