



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 28 de outubro de 2025.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 431/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 110/2025

Autoria: PAULINHO DO CHURRASQUINHO

Ementa: DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DO PLANTIO DE ÁRVORES NATIVAS BRASILEIRAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DA SERRA.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

Processo nº: 431/2025

Projeto de Lei nº: 110/2025

Requerente: Vereador Paulinho do Churrasquinho

Assunto: “Dispõe Sobre a Prioridade do Plantio de Árvores Nativas Brasileiras em Logradouros Públicos do Município da Serra”.

Parecer nº: 689/2025

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 110/2025, de autoria do Vereador Paulinho do Churrasquinho, que “Dispõe Sobre a Prioridade do Plantio de Árvores Nativas Brasileiras em Logradouros Públicos do Município da Serra”.

Em seus fundamentos o Ilustre Vereador defende que “A extinção de espécies é um dos impactos mais extremos que o ser humano tem sobre a natureza. Extinção é para sempre e, a cada espécie perdida, perdemos milhões de anos de uma história evolutiva única e a oportunidade de aprender com essa história. Assim, evitar a extinção de espécies é o maior



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300039003800340030003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

desafio para combater a atual crise global de perda da biodiversidade, que tem impacto direto nas nossas vidas, incluindo questões ligadas ao risco de pandemias, bioeconomia, biomateriais, desenvolvimento de medicamentos e vários outros serviços ecossistêmicos”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação da constitucionalidade do Projeto de Lei, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento o projeto de Lei e justificativa, motivo pelo qual a Presidência desta Casa de Lei nos encaminhou os autos para a sua análise jurídica preliminar. Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, considerando a importância e urgência da proposta sob avaliação, passo a opinar de forma direta e objetiva.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

Ab initio, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria elaborar pareceres escritos nos processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer jurídico preliminar, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a um, a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; a dois, se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; a três, a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Em via reflexa, cumpre destacar que a aprovação de um projeto de lei também passa pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Do ponto de vista material, e atentando para a regra constitucional que prescreve a competência legislativa local dos municípios, percebe-se claramente que, não estando a matéria aqui tratada no rol daquelas de competência legislativa privativa da União ou dos Estados, não há óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Este entendimento decorre do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Constituição Estadual e do art. 30, I e II, e 99, XXVIII, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da Câmara Municipal para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

Constituição Federal

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Constituição Estadual

Art. 28. *Compete ao Município:*

I - legislar sobre assunto de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Art. 30 - Compete ao Município da:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

A análise de um projeto de lei exige a verificação de sua compatibilidade com as normas hierarquicamente superiores, notadamente a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município.

a) Da Iniciativa Legislativa e a Reserva de Competência do Executivo

O processo legislativo é regido por normas que distribuem a competência para a sua deflagração. A regra geral, conforme o art. 143 da Lei Orgânica do Município da Serra, é a competência concorrente, permitindo que qualquer Vereador, Comissão, o Prefeito ou cidadãos iniciem o processo legislativo.

Contudo, a própria Lei Orgânica, em simetria com a Constituição Federal, estabelece exceções a essa regra, reservando ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre matérias específicas. O parágrafo único do mesmo art. 143 estabelece como iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Executivo; (...)

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

O Projeto de Lei em análise, ao determinar que "o município dará prioridade" ao plantio de certas espécies de árvores em logradouros públicos, cria uma nova atribuição e uma obrigação de fazer para a Administração Pública Municipal. A execução de tal política pública envolve planejamento, alocação de recursos, mobilização de pessoal e a atuação direta de Secretarias e órgãos municipais (como as de Meio Ambiente e Serviços Urbanos).

Dessa forma, a proposição interfere diretamente na organização e nas atribuições de órgãos do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Prefeito.

b) O Vício de Iniciativa e a Violação à Separação dos Poderes

Quando um parlamentar propõe lei sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ocorre o que se denomina vício de iniciativa, uma falha insanável que macula o processo legislativo desde o seu nascedouro, gerando a inconstitucionalidade formal da norma.

A sanção do Prefeito, caso ocorra, não tem o poder de convalidar esse vício, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal.

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 6337 DF - Relator: Ministra ROSA WEBER Julgamento: 24/08/2020 Publicação: 22/10/2020 - Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, § 2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. Sanção executiva não-em força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes. Os





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291). Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. Modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão.

A sanção do Poder Executivo não supre o vício de iniciativa de projeto de lei, configurando inconstitucionalidade formal, conforme precedentes do STF.

A jurisprudência do STF é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam ou alteram atribuições de órgãos da Administração Pública, por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 1357552 RJ 0054261-12.2020.8.19.0000 - Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 21/03/2022 Publicação: 25/03/2022 - Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifestou o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento – PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo,





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. Agravo Interno a que se nega provimento.

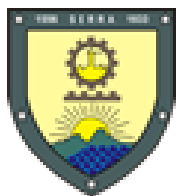
A jurisprudência da Corte registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização administrativa veda que os demais legitimados proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições.

TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade: 23286233020248260000 São Paulo - Relator: Desembargador Aroldo Viotti Julgamento: 19/02/2025 Publicação: 20/02/2025 - Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.960, de 04 de outubro de 2014, que autoriza o Executivo a criar Base da Guarda Civil Municipal em bairro determinado. Instituição subordinada ao Chefe do Poder Executivo local. Lei questionada que indica a maneira pela qual deve o Executivo executar a política de segurança local. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Lei autorizativa do Poder Legislativo para o desempenho de atos de exclusiva competência do Poder Executivo traduz afronta à reserva de administração. Incompatibilidade com os artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.

Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Leis autorizativas que indicam como o Executivo deve atuar em sua competência exclusiva configuram afronta à reserva de administração.

O projeto em tela, embora meritório em sua intenção de proteger o meio ambiente, impõe uma diretriz específica à gestão dos espaços públicos, o que se enquadra na esfera de discricionariedade administrativa e de planejamento do Poder Executivo.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

c) Da Competência para Legislar sobre Meio Ambiente e Direito Urbanístico

A competência para legislar sobre direito urbanístico e proteção ao meio ambiente é concorrente entre a União, os Estados e os Municípios (art. 24, I e VI, e art. 30, I e II, da CF). O Município pode e deve legislar sobre esses temas para atender ao interesse local.

Entretanto, o exercício dessa competência não afasta a necessidade de observar as regras do processo legislativo, incluindo a reserva de iniciativa. Ou seja, mesmo que o tema seja de competência municipal, a lei deve ser proposta por quem tem a prerrogativa constitucional para fazê-lo.

d) Da Análise de Constitucionalidade Material e Leis Preexistentes

O projeto não aparenta conter inconstitucionalidade material manifesta, como a violação a direitos e garantias fundamentais. Pelo contrário, busca promover o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

Contudo, a análise da constitucionalidade formal precede a material. Existindo um vício formal insanável, como o de iniciativa, a discussão sobre o mérito da proposta torna-se secundária, pois a norma já nasce incompatível com a ordem constitucional.

Quanto à existência de leis que já tratem do assunto, seria necessária uma pesquisa aprofundada na legislação municipal para uma resposta definitiva. Recomenda-se que as comissões legislativas realizem tal verificação.

e) Da Violação à Técnica Legislativa e da Falta de Clareza Normativa

Adicionalmente ao vício formal de iniciativa, a redação do Projeto de Lei apresenta deficiências de técnica legislativa que comprometem sua clareza, eficácia e segurança jurídica.

O texto utiliza o termo "prioridade" ("o município dará prioridade") de forma aberta e indeterminada. A boa técnica legislativa, consolidada na Lei Complementar nº 95/1998 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis), exige que as normas sejam imperativas, claras e precisas, estabelecendo direitos e deveres de maneira inequívoca. Uma lei não deve "sugerir" ou "recomendar", mas sim "determinar".

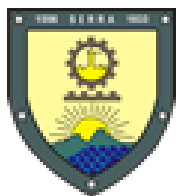
A ausência de critérios objetivos para a aplicação dessa "prioridade" gera uma perigosa lacuna normativa. A redação proposta levanta questões essenciais que ficam sem resposta:

O que significa "dar prioridade"? Trata-se de um percentual mínimo de árvores nativas a ser observado em novos plantios?

Em que situações a "prioridade" pode ser legalmente afastada?

Quais os critérios técnicos (e quem os define) para justificar o plantio de uma espécie não nativa em detrimento de uma nativa?





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Qual a sanção para o descumprimento desta diretriz genérica?

Essa vagueza normativa viola o princípio da segurança jurídica, pois não permite que a administração e os cidadãos saibam exatamente qual é a conduta exigida. Além disso, pode tornar a lei inócua e de difícil fiscalização pelo próprio Poder Legislativo e pelos órgãos de controle, ferindo o princípio da efetividade das normas e, indiretamente, o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF), ao criar uma regra sem aplicabilidade prática definida.

Portanto, além da inconstitucionalidade formal, o projeto padece de um vício material relacionado à má técnica legislativa, que o torna um comando legal incompleto e de baixa densidade normativa.

Ressalto ainda que em consulta ao sítio eletrônico desta Casa, esta proposta legislativa não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, o óbice previsto no artigo 67 da CF, e tampouco já foi proposta por outro parlamentar, conforme o § 1º, do Art. 141 do Regimento Interno.

Destarte, nada obsta que posteriormente, a matéria contida nestes autos de processo legislativo seja enviada por meio de Projeto Indicativo.

Como se sabe, o Projeto Indicativo é modalidade de proposição inserta no Regimento Interno da Câmara Municipal, especificamente no artigo 136, que se conceitua como a recomendação da Câmara de Vereadores ao Poder Executivo Municipal, em forma de Minuta de Lei, para que aquele Poder inicie processo legislativo sobre matéria de sua competência privativa.

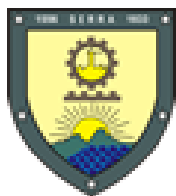
Para melhor compreensão, vejamos a transcrição de alguns dos dispositivos legais que regulamentam o Projeto Indicativo:

Art. 136 *O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência.*

Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

Feita a transcrição, fica claro que a veiculação válida do Projeto Indicativo está necessariamente atrelada à verificação no caso de dois requisitos, quais sejam, que a **matéria versada seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** e que, como





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

em qualquer ato da Administração, haja **interesse público** em sua realização.

No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista que tratam da estruturação de órgãos do Executivo Municipal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria opina pelo **não prosseguimento do Projeto de Lei em análise**, por duas razões fundamentais, a um: O projeto padece de vício de iniciativa, pois, sendo de autoria parlamentar, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre a organização e as atribuições de órgãos da Administração Pública, violando o art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, e o princípio da separação dos poderes. A dois: A norma proposta é vaga e imprecisa, utilizando o termo "prioridade" sem estabelecer critérios objetivos, o que compromete sua eficácia e viola o princípio da segurança jurídica. Sendo os vícios insanáveis, recomenda-se o arquivamento do projeto. Alternativamente, sugere-se que a ideia legislativa seja encaminhada ao Poder Executivo por meio de Indicação, instrumento parlamentar adequado para sugerir ao Prefeito a adoção de medidas de sua competência, para que, querendo, elabore um projeto de lei com a técnica legislativa adequada e o encaminhe à Câmara Municipal.

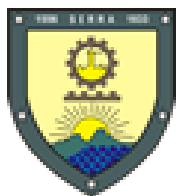
Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

Serra/ES, 23 de outubro de 2025.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300039003800340030003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

