



PARECER PRÉVIO Nº 457/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Plano Municipal de Arborização Urbana.

Após apregoamento pela Mesa (0743757), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência legislativa do ente federado, cumpre salientar que a proposição versa sobre o direito ao meio ambiente, tema que compete concorrentemente a todos os entes federados, sendo possível ao município legislar sobre o assunto no que concerne ao seu interesse local (arts. 23, VI e VII; 24, VI; e 30, I e II, todos da CF), observadas as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º da CF) e as do Estado no exercício da sua competência suplementar (art. 24, § 2º, da CF).

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, por sua vez, determina a competência do ente municipal para prover tudo quanto concerne ao interesse local e para estabelecer as suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigo 9º, II e III, da LOM).

Sobre a matéria em análise, a LOM atribui ao município a competência para prover a defesa da flora e da fauna e o controle da poluição ambiental (art. 9º, IX, da LOM), bem como para estabelecer limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território (art. 8º, XI, da LOM).

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União, sobretudo por consistir em política pública afeta à cidade de Porto Alegre.

Portanto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa.

No caso, a proposição parlamentar institui o Plano Municipal de Arborização Urbana, cujo objetivo é estabelecer objetivos, diretrizes e instrumentos para fomentar a produção de mudas e, conseqüentemente, o seu plantio, manejo e conservação no município de Porto Alegre.

Vale registrar, nesse sentido, que embora Planos como o presente possam gerar despesas ao Poder Executivo, tal fato não constitui, por si só, vedação à deflagração do processo legislativo por parlamentar, desde que o projeto de lei instituidor não trate da estrutura da Administração, da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

“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)”.

Nesse viés, considerada, unicamente, a criação de despesa para a Administração, não há óbice formal subjetivo à instituição do Plano Municipal de Arborização Urbana por iniciativa parlamentar.

No entanto, analisando o projeto de lei, é possível notar disposições específicas e detalhadas disciplinando as ações do Poder Executivo, bem como criando novas atribuições aos seus órgãos, o que configura vício formal subjetivo por vulnerar a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal e no art. 94, VII, "a", "b" e "c", da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Vale indicar, inicialmente, o art. 3º[1], o qual transfere à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) a atribuição de implementar todo o Plano a ser instituído, o que interfere na estrutura da Administração (tendo em vista a necessidade de rearranjo administrativo ou da contratação de pessoal), bem como nas atribuições destes profissionais, em manifesta violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Na mesma linha, os arts. 5º, VIII[2]; 8º, I e III[3]; 9º[4]; 10[5] e 22[6] fixam, diretamente, atribuições a órgãos municipais, imiscuindo-se em matéria tipicamente de organização administrativa, a qual está sujeita à reserva de iniciativa pelo Poder Executivo.

Igualmente, depreende-se da interpretação conjunta dos arts. 3º, 16 e 17 que, após a implantação da arborização, será indispensável a vistoria periódica, a cargo da SMAMUS, para a realização de trabalhos específicos de manejo e de conservação, sendo priorizado o atendimento preventivo à arborização, o que, sem dúvida, reflete nova fixação de atribuição à Secretaria Municipal.

Outrossim, observa-se que a proposição estabelece critérios específicos para a execução do plantio (art. 11[7]), detalha a especificação das mudas que deverão ser plantadas (art. 12[8]), bem como fixa, inclusive, a distância mínima entre as árvores e os elementos urbanos (art. 13[9]), o que parece extrapolar a disciplina reservada à administração, porquanto invade a competência técnica do órgão executivo com expertise para tratar adequadamente da matéria (SMAMUS).

Ademais, a proposição estabelece em 18 (dezoito) meses o período mínimo de acompanhamento profissional do vegetal transplantado (art. 27[10]), fixando ao responsável técnico (agente público) a incumbência de apresentar relatórios periódicos na forma e prazos estipulados, bem como relatórios pontuais (art. 28[11]), o que também extrapola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Entende-se, dessa forma, que os dispositivos acima destacados não constituem meras diretrizes ao Poder Executivo, mas regramentos detalhados que acabam por ferir a autonomia da Administração, sobretudo o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF e art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre) ao criarem atribuições a órgãos do Executivo, desbordarem da expertise reservada a órgãos técnicos e exigirem um novo arranjo administrativo, extrapolando, assim, o limite da iniciativa parlamentar para tratar do tema, razão pela qual há vício de iniciativa.

Por fim, versando a proposição sobre Programa que cria despesa obrigatória, incide a previsão do art. 113 do ADCT, o qual exige a apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e

financeiro, sendo que, no caso, faz-se necessária a adequação do projeto, sob pena de inconstitucionalidade formal.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, opina-se pela conformidade jurídica parcial da proposição analisada.

É o parecer.

[1]
Art. 3º A implementação do Plano instituído por esta Lei ficará a cargo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (Smamus) nas questões relativas a elaboração, análise e implantação de projetos e manejo da arborização urbana. Parágrafo único. Caberá à Smamus estabelecer planos sistemáticos de rearborização, realizando a revisão e monitoramento periódicos, visando a reposição de mudas não pegadas.

[2]
Art. 5º, VIII – elaborar o Plano de Manejo da arborização pública de Porto Alegre, devendo ser executado e coordenado pela Smamus, do ponto de vista técnico e político-administrativo.

[3]
Art. 8º Quanto ao monitoramento da arborização: I – estabelecer um cronograma integrado do plantio da arborização com obras públicas e privadas, com prazo de dois anos para início de implementação; [...] III – informatizar todas as ações, dados e documentos referentes à arborização urbana, com vistas a manter o cadastro permanentemente atualizado, mapeando todos os exemplares arbóreos nos termos do art. 25, inc. II, desta Lei; e [...].

[4]
Art. 9º A Smamus deverá desenvolver programas de educação ambiental.

[5]
Art. 10. Caberá ao Viveiro Municipal, dentre outras atribuições:

[6]
Art. 22. A Smamus deverá promover a capacitação permanente da mão de obra, para a manutenção das árvores do Município. Parágrafo único. Quando se tratar de mão de obra terceirizada, a Smamus exigirá comprovação da capacitação para trabalhos em arborização.

[7]
Art. 11. A execução do plantio deverá ser feita de acordo com o Anexo II desta Lei, obedecendo os seguintes critérios: I – providenciar abertura da cova com dimensões mínimas de 60cm (sessenta centímetros) de altura, largura e profundidade; II – retirar o substrato, que sendo de boa qualidade, poderá ser misturado na proporção de 1:1 com composto orgânico para preenchimento da cova; sendo de má qualidade, deverá ser substituído integralmente por terra orgânica; III – o tutor apontado em uma das extremidades deverá ser cravado no fundo da cova, o qual será fixada com uso de marreta; posteriormente, deverá se preencher parcialmente a cova com o substrato preparado, posicionando-se então a muda, fazer amarração em “x”, evitando a queda da planta por ação do vento, ou seu dano por fixação inadequada do tutor; IV – a muda com fuste bem definido deve ser plantada na mesma altura em que se encontrava no viveiro, sem enterrar o caule e sem deixar as raízes expostas; e V – após o completo preenchimento da cova com o substrato, deverá o mesmo ser comprimido por ação mecânica, sugerindo-se um pisotear suave para não danificar a muda.

[8]
Art. 12. As mudas para plantio deverão atender as especificações constantes no Anexo I desta Lei.

[9]
Art. 13. A distância mínima entre as árvores e os elementos urbanos deverá ser de: I – 5m (cinco metros) da confluência do alinhamento predial da esquina; II – 6m (seis metros) dos semáforos; III – 1,25m (um metro e vinte e cinco centímetros) das bocas-de-lobo e caixas de inspeção; IV – 1,25m (um metro e vinte e cinco centímetros) do acesso de veículos; V – 2m (dois metros) de postes com ou sem transformadores, de acordo com a espécie arbórea; VI – 3m (três metros) a 6m (seis metros) de distância entre árvores, de acordo com o porte da espécie arbórea; VII – 0,6m (zero vírgula seis metros) do meio-fio viário, exceto em canteiros centrais; e VIII – nos locais onde o rebaixamento de meios-fios for contínuo, deverá ser plantada uma árvore a cada 7m (sete metros), atendendo às distâncias e aos padrões estabelecidos no Anexo 10.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

[10]
Art. 27. O período mínimo de acompanhamento profissional do vegetal transplantado será de 18 (dezoito) meses. § 1º Durante o acompanhamento de que trata o *caput* deste artigo, o responsável técnico deverá apresentar relatórios periódicos, que conterão: I – registros fotográficos; II – informações sobre as condições do vegetal; e III – local de destino do vegetal transplantado. § 2º Os relatórios periódicos deverão ser entregues nos seguintes prazos: I – até 3 (três) dias úteis após a realização do transplante; II – 30 (trinta) dias após a realização do transplante; III – 90 (noventa) dias após a realização do transplante; IV – 6 (seis) meses após a realização do transplante; V – 12 (doze) meses após a realização do transplante; e VI – 18 (dezoito) meses após a realização do transplante.

[11]

Art. 28. A qualquer tempo, quando houver alterações das condições do vegetal transplantado, inclusive sua morte, o responsável técnico deverá apresentar relatório informando sobre as prováveis causas das alterações, ou em caso de morte do vegetal transplantado, deverá atender a legislação vigente.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 03/06/2024, às 14:06, 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 **0744963** e o código CRC **41D90123**.