

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO Nº 05/2026/AJUR/GABHANNA

Interessada: Vereadora Hanna Santana

Origem: Gabinete Parlamentar da Vereadora Hanna Santana

Assunto: Análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei que acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 2.823/2022 para instituir a ação ‘Nasce uma Criança, Planta-se uma Árvore’.

Autoria: Vereadora Hanna Santana

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 2.823/2022. AÇÃO ‘NASCE UMA CRIANÇA, PLANTA-SE UMA ÁRVORE’. EDUCAÇÃO AMBIENTAL. ARBORIZAÇÃO URBANA. COMPETÊNCIA COMUM E LEGISLATIVA MUNICIPAL. ARTS. 23, VI E VII; 30, I E II; E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA 145 DA REPERCUSSÃO GERAL. INICIATIVA PARLAMENTAR LEGÍTIMA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. ADESÃO EXPRESSA E VOLUNTÁRIA. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO A MUDA OU SERVIÇO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃO, ATRIBUIÇÃO ADMINISTRATIVA, CARGO OU FUNÇÃO. AUSÊNCIA DE DESPESA PÚBLICA OBRIGATÓRIA. COMPATIBILIDADE COM O CÓDIGO MUNICIPAL DE ARBORIZAÇÃO E COM O PLANEJAMENTO AMBIENTAL. DISTINÇÃO MATERIAL EM RELAÇÃO AO PROJETO ‘BERÇO VERDE’, VETADO EM 2017. PRECEDENTES LEGISLATIVOS MUNICIPAIS. TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA. CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E VIABILIDADE JURÍDICA. PARECER FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO E À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÃO DE PRESERVAÇÃO DAS SALVAGUARDAS CONSTANTES DA MINUTA.

I — RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídico-legislativa do Projeto de Lei de autoria da Vereadora Hanna Santana que acrescenta os arts. 1º-A, 1º-B e 6º-A à Lei Municipal nº 2.823, de 2 de junho de 2022, responsável por instituir o projeto ‘Adote uma árvore - Corumbá mais verde’.

A proposição cria, dentro da política já vigente, a ação ‘Nasce uma Criança, Planta-se uma Árvore’, destinada a incentivar que famílias residentes no Município celebrem o nascimento de uma criança mediante a adoção de árvore existente, o plantio voluntário de muda providenciada pelo próprio interessado ou a participação voluntária em plantio coletivo compatível com a legislação e o planejamento municipal.

A redação condiciona a participação à manifestação expressa de um dos pais ou do responsável legal, atribui caráter simbólico e educativo à vinculação entre o nascimento e a árvore e afasta expressamente qualquer direito subjetivo ao recebimento de muda, insumo ou serviço custeado pelo Município.

Nos casos de plantio em área pública, exige-se prévia avaliação e aprovação técnica quanto ao local e à espécie, com observância do Código Municipal de Arborização, do Plano Municipal de Arborização Urbana, quando instituído, da acessibilidade, da circulação de pedestres e das infraestruturas existentes. O § 4º do art. 6º-A também esclarece que a ação não impõe ao Município a produção, aquisição, fornecimento, transporte, plantio ou manutenção de mudas, nem a criação de órgão, estrutura, cargo ou função pública.

A instrução da proposta foi antecedida por consulta à Fundação de Meio Ambiente do Pantanal - FMAP. No Ofício nº FMAP002352026, de 21 de agosto de 2026, o órgão reconheceu a relevância da iniciativa e recomendou adesão voluntária, avaliação técnica prévia dos locais, compatibilização com o planejamento municipal e consideração da disponibilidade de mudas, da estrutura de produção e manejo e da capacidade operacional. Essas cautelas foram incorporadas à minuta.

Também foram considerados os registros de nascidos vivos de Corumbá entre 2021 e 2025, cuja média aproximada foi de 1.735 nascimentos por ano, bem como o histórico de vetos do Poder Executivo Municipal, especialmente o veto total ao Projeto de Lei nº 41/2017, denominado 'Berço Verde', e as razões de veto publicadas entre 2025 e 2026 relacionadas a vício de iniciativa, reserva de administração e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Passa-se à análise.

II — DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO

A matéria encontra fundamento na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. A arborização de vias, passeios, praças e demais espaços urbanos possui relação direta com o ordenamento da cidade, a

qualidade ambiental e a gestão do patrimônio arbóreo municipal, caracterizando interesse predominantemente local.

Os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição atribuem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência material comum para proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. O art. 225, por sua vez, reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A dimensão educativa da proposta também encontra amparo no art. 225, § 1º, inciso VI, da Constituição, que prevê a promoção da educação ambiental e da conscientização pública. A Lei Federal nº 9.795/1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, define a educação ambiental não formal como o conjunto de ações e práticas destinadas à sensibilização e à participação da coletividade na defesa da qualidade ambiental.

O Supremo Tribunal Federal consolidou a competência legislativa municipal ambiental no Tema 145 da repercussão geral:

O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. *STF, RE nº 586.224, Tema 145 da repercussão geral.*

A minuta observa esses limites. Não disciplina matéria reservada à União ou ao Estado, não modifica regras de licenciamento ou proteção de espécies e subordina qualquer plantio às normas ambientais e urbanísticas vigentes. Há, portanto, competência municipal para a sua edição.

III — DA LEGITIMIDADE DA INICIATIVA PARLAMENTAR

A regra geral do processo legislativo é a iniciativa concorrente, sendo reservadas ao Chefe do Poder Executivo somente as matérias expressamente indicadas na Constituição e na Lei Orgânica. Por constituírem exceção, as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas restritivamente.

O art. 62 da Lei Orgânica do Município de Corumbá reserva ao Prefeito, entre outras matérias, as leis que disponham sobre criação,

estruturação e atribuições de Secretarias, Departamentos, Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública, bem como matérias orçamentárias inseridas na reserva constitucional. A proposição examinada não alcança nenhuma dessas hipóteses.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911, fixou a tese do Tema 917 da repercussão geral, aplicável aos Estados e aos Municípios:

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. *STF, ARE nº 878.911, Tema 917 da repercussão geral.*

No caso em exame, a norma não cria ou reestrutura órgão, não nomeia Secretaria ou Fundação responsável, não altera competências administrativas, não dispõe sobre servidores, não determina contratação, não fixa prazo para regulamentação e não impõe a realização de campanha, cadastro, cerimônia ou plantio pelo Poder Público.

Ao contrário, o § 4º do art. 6º-A foi redigido precisamente para excluir a produção, aquisição, entrega, transporte, plantio e manutenção de mudas como obrigações municipais. A análise técnica exigida para plantios em área pública não cria atribuição nova, mas, representa condição de exercício de uma competência ambiental e urbanística já existente, expressamente reconhecida pela Lei nº 2.823/2022 e pelo Código Municipal de Arborização.

Há ainda precedente local especialmente relevante. A própria Lei Municipal nº 2.823/2022, ora alterada, originou-se de proposta parlamentar do então vereador Yussef Salla e foi sancionada pelo Poder Executivo. A nova proposição apenas amplia, com cautelas adicionais, as modalidades voluntárias de participação social previstas nessa política municipal.

Conclui-se, assim, que a iniciativa parlamentar é juridicamente legítima e compatível com o Tema 917, não havendo afronta ao art. 62 da Lei Orgânica Municipal.

IV — DA NATUREZA NORMATIVA DA PROPOSIÇÃO E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO

A proposta não se limita a autorizar o Poder Executivo a praticar atos que já se encontram em sua esfera de competência. Seu conteúdo normativo consiste em inserir, na Lei nº 2.823/2022, uma nova modalidade de participação social, definir seus objetivos, estabelecer as formas de adesão e fixar salvaguardas ambientais, urbanísticas, administrativas e financeiras.

Essa opção é relevante porque leis meramente autorizativas não corrigem eventual invasão da reserva administrativa. O entendimento adotado pelo Executivo de Corumbá em vetos recentes demonstra que a expressão ‘fica autorizado’ não impede o reconhecimento de vício quando o restante do texto cria obrigações para órgãos públicos. A minuta examinada segue técnica diversa, pois, possui comando normativo próprio, mas não determina a execução de tarefas pelo Executivo.

Ademais, a reserva de administração permanece integralmente preservada, tendo em vista que caberá ao Executivo decidir, no âmbito das competências já existentes, sobre os meios de avaliação técnica, a autorização de locais públicos, a conveniência de eventuais plantios coletivos, a disponibilidade de áreas e o aproveitamento de ações administrativas em curso.

A ausência de cláusula de regulamentação obrigatória também constitui medida adequada, de modo que a lei terá conteúdo suficiente para produzir seus efeitos juntamente com os procedimentos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 2.823/2022, sem impor ao Prefeito prazo ou conteúdo regulamentar específico.

V — DA ADEQUAÇÃO AMBIENTAL, URBANÍSTICA E TÉCNICA

O plantio de árvores em áreas urbanas não pode ser tratado apenas como ato simbólico, de modo que a escolha inadequada da espécie ou do local pode comprometer calçadas, redes elétricas e hidráulicas, acessibilidade, circulação de pedestres, visibilidade viária e conservação da própria muda. Neste sentido, a minuta reconhece essa realidade e condiciona todo plantio em área pública à prévia avaliação e aprovação técnica.

O § 2º do art. 6º-A enumera critérios objetivos, entre eles a largura do passeio, o espaço disponível, a acessibilidade, a infraestrutura urbana, o porte da árvore e as características ambientais da área. Assim, o dispositivo guarda consonância com a Lei Municipal nº 2.695, de 20 de setembro de 2019, que dispõe sobre o Código de Arborização do Município, e com o Plano Municipal de Arborização Urbana em elaboração.

Ademais a resposta técnica da FMAP foi integralmente considerada, no sentido de reconhecer a pertinência da iniciativa e destacou três condicionantes principais: voluntariedade das famílias, avaliação prévia da viabilidade do local e compatibilização com o planejamento e a capacidade operacional. A redação contempla exatamente esses elementos e, adicionalmente, afasta qualquer obrigação municipal de fornecimento ou manejo de mudas.

A média aproximada de 1.735¹ nascimentos anuais reforça a correção da escolha legislativa. A adoção automática da fórmula ‘uma muda pública para cada nascimento’ poderia produzir demanda incompatível com a capacidade do viveiro e das equipes. Ao adotar adesão voluntária, modalidades alternativas e ausência de fornecimento obrigatório, o projeto evita a criação de passivo operacional e permite participação progressiva e responsável.

VI — DA AUSÊNCIA DE DESPESA PÚBLICA OBRIGATÓRIA

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro para proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita. Os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 também disciplinam a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e a despesa obrigatória de caráter continuado.

O texto é inequívoco ao determinar que a ação não impõe ao Município produção, aquisição, fornecimento, transporte, plantio ou manutenção de mudas. O interessado poderá adotar árvore já existente,

¹ <https://svs.aids.gov.br/daent/centrais-de-conteudos/paineis-de-monitoramento/natalidade/nascidos-vivos/?s=MSQyMDI2JDEkMSQzNSQ3NiQxJDEkMCQ2MDAwJDAkMCQ1JDEkMCQwJDAkMCQwJDkMCQwJDAkMCQwJDAkMCQw>

providenciar voluntariamente a própria muda ou participar de plantio coletivo que já esteja sendo realizado em conformidade com o planejamento municipal. Além disso, o art. 7º da Lei nº 2.823/2022 atribui ao aderente a execução com recursos ou material próprios e a responsabilidade pela manutenção, no que couber.

Não há, portanto, criação ou aumento de despesa pública obrigatória, razão pela qual não se exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a redação atual. Eventuais atos futuros do Executivo que gerem despesas deverão observar, autonomamente, as leis orçamentárias e fiscais aplicáveis.

VII — DO VETO AO PROJETO ‘BERÇO VERDE’ E DA DISTINÇÃO MATERIAL

O precedente municipal mais sensível é a Mensagem nº 26/2017, pela qual o Poder Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei nº 41/2017, denominado ‘Berço Verde’. Na ocasião, a proposta tornava o Município responsável pela disponibilização de uma muda para cada criança nascida, em até 90 dias, e previa a entrega de certificado contendo informações sobre o nascimento e o plantio.

As razões do veto apontaram a incapacidade do Viveiro Municipal para absorver a demanda, a criação de nova atribuição administrativa e a ausência de fonte de custeio. Também foi citado precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que suspendeu lei estadual de origem parlamentar que obrigava empresa pública a doar árvores e o Corpo de Bombeiros a indicar locais de plantio, por criação de atribuições e risco ao erário.

Esse precedente não inviabiliza a proposição atual, porque os elementos determinantes do veto foram retirados. A minuta em exame não estabelece correspondência automática entre nascimento e muda pública; não fixa prazo de entrega; não assegura fornecimento; não exige certificado; não determina compartilhamento de dados; não indica órgão executor; não cria atribuição; e não impõe custeio ao Município.

A diferença não é apenas terminológica, mas material. O ‘Berço Verde’ instituía uma prestação administrativa individualizável a cargo do Município. O projeto atual institui modalidade voluntária de participação

comunitária em política ambiental já vigente, na qual o interessado assume, em regra, os recursos e responsabilidades previstos na Lei nº 2.823/2022.

Desse modo, a decisão administrativa de 2017 funciona como parâmetro preventivo, mas não como obstáculo jurídico. Ao contrário, a atual redação foi estruturada precisamente para superar as causas então apontadas.

VIII — DOS PRECEDENTES LEGISLATIVOS ANÁLOGOS

Há diversas experiências municipais relacionadas à associação simbólica entre nascimento e plantio de árvores. Esses exemplos não possuem força vinculante e não substituem o exame da competência e da iniciativa em Corumbá, mas demonstram a legitimidade do objeto e oferecem parâmetros de execução.

Em Araraquara/SP, a Lei nº 10.050, de 15 de setembro de 2020, originada do Projeto de Lei nº 190/2020, de autoria parlamentar, foi aprovada, sancionada e efetivamente executada. Segundo informação oficial da Câmara Municipal, o programa alcançou 5.493 árvores plantadas até dezembro de 2022, com doação de mudas e parceria para manutenção. A experiência confirma a viabilidade social da ideia e evidencia a importância do planejamento coletivo e dos cuidados posteriores ao plantio.

Em Suzano/SP, instituiu-se iniciativa equivalente pela Lei Municipal nº 5.341/2022, também de autoria parlamentar. Registros oficiais de 2023 a 2026 demonstram a continuidade de plantios solicitados voluntariamente pelas famílias, em espaços públicos submetidos à análise técnica. Balsas/MA, por sua vez, editou a Lei nº 1.487/2019 sobre o mesmo tema.

No plano federal, o Projeto de Lei nº 3.994/2024, originário da Câmara dos Deputados e ainda em tramitação no Senado Federal, pretende estimular a adoção de medidas semelhantes pelos Municípios. Por não ter sido convertido em lei, o projeto federal deve ser mencionado apenas como referência legislativa, e não como fundamento normativo vigente.

A solução proposta para Corumbá é juridicamente mais cautelosa do que parte desses precedentes, pois não obriga a entrega de

muda, não fixa prazo, não exige certificado e não transfere custos ao Município. Mantém-se, porém, o núcleo legítimo da política que são a educação ambiental, participação comunitária e fortalecimento da arborização urbana.

IX — DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A minuta observa os parâmetros da Lei Complementar Federal nº 95/1998. A ementa identifica com clareza a lei alterada e o objeto da inovação; o art. 1º utiliza técnica de acréscimo de dispositivos; e a numeração alfanumérica dos arts. 1º-A, 1º-B e 6º-A preserva a sequência da lei vigente sem renumerar seus demais artigos.

O texto alterado está adequadamente delimitado por aspas e acompanhado da indicação ‘NR’. Há unidade temática, articulação lógica entre objetivos, formas de participação e salvaguardas, além de cláusula de vigência compatível com norma que não exige adaptação administrativa obrigatória.

As remissões aos arts. 3º, 4º, 6º e 7º da Lei nº 2.823/2022 são pertinentes. A expressão ‘no que couber’ evita a aplicação automática de procedimentos incompatíveis com determinada modalidade de participação e preserva a interpretação sistemática da legislação.

Não se identifica necessidade de alteração na redação atual. Recomenda-se, entretanto, que eventuais emendas apresentadas durante a tramitação sejam avaliadas para impedir a reintrodução de obrigações materiais ou financeiras que a minuta deliberadamente afastou.

X — DA ANÁLISE PREVENTIVA DOS RISCOS DE VETO

As mensagens de veto publicadas pelo Executivo de Corumbá entre 2025 e 2026 revelam interpretação rigorosa do art. 62 da Lei Orgânica e do art. 113 do ADCT. Em especial, foram questionados projetos que atribuíram coordenação e fiscalização a Secretarias, obrigaram intervenções físicas em prédios públicos, criaram campanhas ou serviços, impuseram parcerias e geraram despesas sem estimativa de impacto.

Assim, a atual proposição enfrenta preventivamente esses fundamentos, de modo que não nomeia órgão executor; não cria dever de regulamentar; não prevê convênio ou parceria obrigatória; não estabelece

despesa; não assegura benefício individual; não cria campanha, cadastro ou certificado; não altera a estrutura administrativa; e não interfere no planejamento ambiental ou orçamentário.

Além disso, recomendamos a apresentação simultânea de **INDICAÇÃO** ao Poder Executivo, sugerindo estudos e implantação administrativa das ações. Essa combinação constitui estratégia adequada de cooperação institucional.

XII — CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica do Gabinete da Vereadora Hanna Santana opina favoravelmente à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regularidade formal e viabilidade legislativa do Projeto de Lei que acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 2.823/2022 para instituir a ação ‘Nasce uma Criança, Planta-se uma Árvore’.

A proposição insere-se na competência municipal para tratar de interesse local, proteção ambiental, arborização urbana e educação ambiental; harmoniza-se com os arts. 23, 30 e 225 da Constituição Federal e com a Lei nº 9.795/1999; e observa a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 145 e 917 da repercussão geral.

A iniciativa parlamentar é legítima porque o projeto não cria ou reestrutura órgãos, não altera atribuições administrativas, não dispõe sobre servidores e não invade a reserva de administração. A proposta possui conteúdo normativo próprio, sem se reduzir a autorização genérica dirigida ao Executivo.

Também não há criação de despesa pública obrigatória. A adesão é expressa e voluntária, inexistente direito subjetivo ao recebimento de muda ou serviço, e o § 4º do art. 6º-A afasta expressamente qualquer dever municipal de produção, aquisição, fornecimento, transporte, plantio ou manutenção. Por isso, não se exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro na redação atual.

O projeto distingue-se materialmente do ‘Berço Verde’ vetado em 2017, incorpora as recomendações técnicas da FMAP, respeita o Código Municipal de Arborização e o planejamento urbano, evita tratamento

compulsório de dados pessoais e apresenta técnica legislativa compatível com a Lei Complementar nº 95/1998.

Assim, não se identificam impedimentos jurídicos à tramitação, aprovação e sanção da matéria. Recomenda-se o regular prosseguimento do projeto e a preservação integral das salvaguardas relativas à voluntariedade, à aprovação técnica, à inexistência de direito subjetivo e à ausência de obrigações financeiras ou administrativas para o Município.

É o parecer.

Jean Carlos Soares de Medeiros
OAB/MS – 25.656