

PARECER Nº 70/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 1193/2025

**Autoria:** Vereador Dilemário Alencar

**Assunto:** Projeto de Lei que: “*Autoriza o Poder Executivo a instituir o programa ‘Disque Árvore’ no Município de Cuiabá e dá outras providências.*”

**I – RELATÓRIO**

O excelentíssimo vereador tem o objetivo de autorizar o Poder Executivo a criar o “Disque árvore” a fim de que os munícipes possam solicitar diretamente à Prefeitura o plantio de árvores em suas calçadas.

Justifica a iniciativa nos seguintes termos:

*“Com o propósito de auxiliar no aumento do número de Árvores plantadas em nossa cidade e de estreitar a comunicação entre o cidadão, consciente e desejoso de uma cidade mais arborizada e o poder Executivo, apresento o projeto de Lei “DISQUE ÁRVORE”. Este projeto propõe que seja oferecido e divulgado pela prefeitura um meio de contato pelo qual qualquer munícipe poderá solicitar que seja plantado, sem nenhum custo, um Árvore em frente à sua residência ou comércio, após avaliação técnica de agentes da prefeitura que visitarão o endereço e avaliarão o espécime mais indicado para ser plantado no total.”*

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, impacto econômico ou social.

É a síntese do necessário.



## II – EXAME DA MATÉRIA

### 1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e **Ministro Alexandre de Moraes**:

*“[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional.”<sup>[1]</sup>*

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

O nobre parlamentar visa autorizar o Poder Executivo municipal a instituir o “disque árvore”, regulando-o nos seguintes termos:

*“**Art. 1º** Fica autorizado o Poder Executivo a instituir o programa “Disque Árvore”, com a finalidade de instituir um canal direto de ligação entre o Executivo e os munícipes que desejam o plantio de espécies arbóreas nas calçadas fronteiriças aos seus imóveis.*

***Parágrafo único:** O Executivo disponibilizará em sua página virtual, ou em quaisquer outros meios próprios, os canais de acesso*



*disponibilizados aos munícipes interessados na solicitação do serviço, mediante protocolo de atendimento.*

**Art. 2º** *As solicitações serão atendidas por ordem cronológicas, observados os critérios técnicos pela área competente municipal.*

**§1º:** *A escolha da espécie será feita após a vistoria de um técnico da municipalidade para identificar a melhor opção a ser plantada no local escolhido.*

**§2º** *Os plantios das mudas serão feitos em locais de interesse público, principalmente nas calçadas (passeio ou público) e será oferecido de forma gratuita ao munícipe interessado.”*

Observa-se que a proposição invade a esfera de atuação do Poder Executivo ao criar atribuições nos artigos 1º e 2º, trazendo à tona mácula que resulta em inconstitucionalidade formal propriamente dita por afetar a iniciativa, isto é, apresenta vício formal subjetivo.

Isso porque a criação de atribuições a órgãos somente pode acontecer por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917 de Repercussão Geral:

*Tema 917 – Tese: 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).*

Conforme transcrito acima, a iniciativa parlamentar não pode tratar da estrutura ou atribuições de órgãos do Poder Executivo por desprezar o princípio da separação de poderes.

Além do referido tema nº 917, vale destacar que o fato de se tratar de norma meramente autorizativa não retira o vício de iniciativa.

Há farta jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade de normas autorizativas, quando se tratam de assuntos relacionados à iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL -  
TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A**



DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - **LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL** - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.

**(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)**

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR**



O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com conseqüente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, **mesmo que se cuide de simples autorização** dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

(...)

(**ADI 4724**, Relator(a): CELSO DE MELLO, **Tribunal Pleno**, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

Assinala-se que a doutrina possui entendimento convergente, explicado nos seguintes termos:



*A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.*

*Nesse sentido, **a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.***

*Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, **como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.**<sup>[2]</sup>*

Logo, tendo em vista os insanáveis vícios de inconstitucionalidade nomodinâmica decorrentes da inconstitucionalidade propriamente dita, decorrente do vício de iniciativa, além de se tratar de projeto de lei autorizativa criadora de atribuições, em afronta ao princípio da separação de poderes, o parecer é pela rejeição, pois a proposição não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

**É o parecer, salvo diferente juízo.**

## 2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO

O projeto não atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



#### 4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece rejeição.

#### 5. VOTO

#### **VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

[2] FERNANDES, Márcio Silva. **Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos**. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados. 2007, p. 4. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/search?query=Inconstitucionalidade%20de%20projetos%20de%20lei%20autorizativos>

Cuiabá-MT, 18 de março de 2025



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300035003400330033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 19/03/2025 10:37

Checksum: **D4F355065374DBF8CAEB07007F6F547481494A320A6D1D24DE2710BE43BCA5A5**

