

PARECER Nº 382/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 6.864/2026

Autoria: Vereador Dilemário Alencar

Assunto: Projeto de Lei que “**DISPÕE SOBRE PLANO DE ERRADICAÇÃO E SUBSTITUIÇÃO DA PLANTA EXÓTICA LEUCENA NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**”

I – RELATÓRIO

O projeto propõe instituir, no Município de Cuiabá, o Plano de Erradicação e Substituição da Leucena (*Leucaena leucocephala*) por espécies nativas.

Sustenta o proponente que a leucena possui caráter altamente invasor, crescimento acelerado, grande capacidade reprodutiva e efeitos alelopáticos, fatores que reduzem a diversidade vegetal e prejudicam a regeneração natural. Estudos indicam que sua presença pode diminuir em até 70% a riqueza de espécies nativas.

Afirma, ainda, que no município a planta já se espalhou por áreas sensíveis, incluindo zonas de preservação permanente e margens de rios, afetando a vegetação ciliar e comprometendo recursos hídricos. A substituição por espécies nativas é considerada essencial para restaurar ecossistemas, proteger a biodiversidade e garantir serviços ambientais fundamentais.

Defende que o projeto se fundamenta na Lei Federal nº 12.651/2012, que dispõe sobre a



proteção da vegetação nativa. A adoção de políticas municipais alinhadas a essa legislação é vista como necessária para o cumprimento dos compromissos ambientais e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Assim, conclui que, diante dos impactos negativos causados pela leucena, torna-se urgente a adoção de medidas efetivas para sua remoção e substituição, contribuindo para a restauração ambiental, a conservação da biodiversidade e o bem-estar da população.

Registra-se, contudo, que o processo legislativo não está instruído com estudos ambientais, análises de viabilidade técnica, avaliação de impacto administrativo, pesquisas quantitativas ou estudos econômico-financeiros e orçamentários.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre esclarecer que não cabe a esta Comissão realizar análise de mérito e/ou política, apenas de constitucionalidade e legalidade, resguardando pelo respeito ao processo legislativo. Este, aliás, que 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.

Nesse sentido aduz o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre 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”.

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.

Embora a iniciativa do autor seja revestida de inegável mérito e preocupação ambiental, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação deve atuar como **um filtro rigoroso quanto à adequação da proposta ao ordenamento jurídico pátrio.**

Sob a ótica estritamente constitucional e formal, o Projeto de Lei nº 61/2026 **padece de vícios insanáveis**, que conduzem à sua rejeição, conforme os fundamentos a seguir expostos.

Do Vício de Iniciativa e da Violação à Separação dos Poderes (Art. 2º da CF/88)

O projeto esbarra frontalmente no princípio constitucional da Separação dos Poderes. Ao instituir um "Plano de Erradicação" e determinar que a remoção das árvores dependerá de "autorização prévia do órgão competente Municipal", o Legislativo está, na prática, **criando atribuições para a Administração Pública e ditando a formulação de uma política pública de execução obrigatória.**

Pelo princípio da simetria, aplica-se aos Municípios a regra do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, que estabelece ser de **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** as leis que disponham sobre "**criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública**".

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** possui jurisprudência pacificada no sentido de que é inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria programas, planos ou impõe tarefas específicas aos órgãos do Poder Executivo, pois isso caracteriza indevida interferência na gestão administrativa (Ex: ADI 2.857/ES, Rel. Min. Joaquim Barbosa):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria,**



são de **iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado**, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). **Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.** (STF - ADI: 2857 ES, Relator.: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 30/08/2007, **Tribunal Pleno**, Data de Publicação: DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113)”

Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;
(NR)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública,** sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;



(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

O planejamento e a execução de ações ambientais diretas são atos de gestão, típicos do Executivo.

1.2 Da Usurpação do Poder de Polícia Ambiental, Falta de Razoabilidade e Ausência de Demonstração de Interesse Local (Art. 4º

O art. 4º da proposição sob análise estipula uma proibição irrestrita de plantio, comércio e transporte da espécie *Leucaena leucocephala* (leucena), fixando, em seu parágrafo único, uma sanção de multa equivalente a 20 (vinte) UFIR em caso de descumprimento.

Sob o prisma da repartição constitucional de competências, a definição de infrações e sanções administrativas no âmbito ambiental exige forte embasamento técnico e regulamentar prévio, de atribuição típica e encabeçada pelos órgãos executivos ambientais competentes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a exemplo do IBAMA e da SEMA.

Não cabe ao Poder Legislativo fixar penalidades de forma autônoma e sem a participação direta do órgão técnico do Executivo, que é o detentor do poder de polícia administrativa para aplicar e cobrar as referidas sanções.

Ademais, a imposição de proibições irrestritas dessa natureza pelo ente municipal depende da demonstração cabal de forte interesse local e de perfeita harmonia com as legislações federal e estadual vigentes, de modo a legitimar a excepcionalidade da medida restritiva — pressupostos que não restaram demonstrados na instrução deste processo legislativo.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao assentar que a validade de restrições ou proibições ambientais locais está condicionada à comprovação técnica e exauriente de peculiaridade fática local. Do contrário, configura-se flagrante inconstitucionalidade material por quebra de harmonia federativa, consoante se extrai de precedente aplicável ao caso:

"Existindo legislações federal e estadual autorizadas da comercialização e da utilização do herbicida, não poderia o ente federado tornar defesa sua circulação sem embasamento em RE 1298923 / SC característica própria sua hábil a legitimar a excepcionalidade introduzida.

A legitimidade para legislar, na hipótese, funda-se no interesse local e disso decorre a necessidade de ele se encontrar presente e ser, de forma exauriente, comprovado; a instituição de interdição sem evidente amparo nesse fator afasta a especialidade da vedação e conduz à desarmonia em relação os demais diplomas normativos, uma vez que, sem a justificativa do interesse local, a proibição adquire ares de genérica, coisa que a lei municipal não pode fazer, ante o exercício, também pela União e pelo Estado de Santa Catarina, de suas competências legislativas.

Ante o desacordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, em especial, com o decidido no RE nº 586.224/SP, bem como em razão da flagrante inconstitucionalidade material da lei municipal, a qual, sem indicar qual seria o interesse local a alicerçar o banimento do herbicida 2.4-D, excepcionou de forma restritiva, legislação autorizadora exarada pelos entes federal e estadual, a reforma da decisão colegiada arrostada é medida que se impõe". (STF — Recurso Extraordinário nº 930.407/SC, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 08/03/2016, citado no RE 1298923 SC)

No caso em tela, a ausência de estudos ambientais específicos, de inventários florestais e de relatórios técnicos emitidos pelos órgãos de fiscalização locais inviabiliza a caracterização da peculiaridade que justificaria o "interesse local" para excepcionar as diretrizes gerais de manejo vegetal e comercialização de sementes e mudas.

Portanto, a vedação genérica e desprovida de lastro técnico pretendida pelo art. 4º padece de vício insanável de inconstitucionalidade material.

1.3 Do Aumento de Despesa sem Previsão Orçamentária e Estrutural (Art. 7º)



A execução de um plano em nível municipal que envolve mapeamento, fiscalização ostensiva (proibição de comércio e transporte), análise de pedidos de autorização de corte e erradicação gerará, inevitavelmente, novas despesas para o Município e demandará a alocação de recursos humanos e materiais.

O art. 7º tenta contornar o problema afirmando que as despesas correrão por "dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário". Contudo, a Constituição Federal (Art. 63, I) veda o aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Executivo alterados ou propostos pelo Legislativo. A imposição de um novo dever de fiscalização ambiental ao Executivo, sem o correspondente estudo de impacto orçamentário-financeiro exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), macula a proposição de inconstitucionalidade material.

É o parecer.

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 Projeto de Lei apresenta vícios formais e materiais que comprometem sua constitucionalidade, especialmente no que se refere à iniciativa legislativa, à criação de atribuições ao Poder Executivo, à usurpação do poder de polícia ambiental, à ausência de demonstração de interesse local e ao aumento de despesa sem a devida previsão orçamentária.



Assim, embora a proposta revele preocupação legítima com a proteção ambiental, não atende aos requisitos constitucionais, legais e regimentais indispensáveis à sua tramitação válida.

Dessa forma, esta Comissão conclui pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei, pelos fundamentos jurídicos expostos no corpo deste parecer.

III. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 12 de junho de 2026



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 3100390038003500370037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em 15/06/2026 11:20

Checksum: **082919B45DE9A46014179C1E74089FC56E3F52374EADB1A7285566ADB70D09E8**

