Porto Alegre, 6 de maio de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 10.885/2024.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância turística Ibitinga solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 56, de 2025, de origem do mesmo Poder, que visa dispor sobre Programa Disque Árvore e dá outras providências.

II. A Constituição Federal, no art. 18[1], confere autonomia aos Municípios, que passaram à condição de ente federado, regidos por Lei Orgânica própria, consoante art. 29[2].

Já o art. 30 da Carta Constitucional traz a competência legiferante dos Municípios, especialmente no que respeita a legislar sobre assunto de interesse local. Desta forma, o que se relaciona a política relacionada ao meio ambiente e às obras no Município diz respeito a assunto de âmbito local, consoante inciso I do referido artigo, *in verbis*:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Na Constituição Federal, ainda, verifica-se competência comum e dever de todos acerca de matéria ambiental:

> Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios**:
> (...)
> VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**;
> VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**; (Grifou-se)
>
> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

[1]Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
[2] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

> qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...)

O assunto encaminhado à consulta é relevante, na medida em que o crescimento populacional e o consumo industrializado causam prejuízos ao meio ambiente em razão das atividades antrópicas, incluindo os casos de urbanização. Tal situação requer ações dos órgãos públicos no sentido de buscar a proteção ambiental sem com isso criar obstáculos ao desenvolvimento.

O conceito de "Desenvolvimento Sustentável", que surge na década de 1980, difundindo-se a partir do trabalho da Comissão Brundtland denominado "Nosso Futuro Comum"[3] destaca que o "Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades", ou mesmo as suas reformulações, a qual vale citar Amartya Sen, para quem desenvolvimento sustentável é aquele que "preserve e expande as liberdades substantivas dos indivíduos sem comprometer a habilidade das gerações futuras de exercer liberdades similares ou maiores"[4]. Desta forma, o poder público deve nortear suas ações relacionadas à educação ambiental e gestão do plantio de árvores, partindo da diretriz do art. 225 da Constituição Federal.

Assim, é reconhecida a competência legiferante e suplementar do Município em matéria ambiental, cumprindo também dizer que a iniciativa legislativa acerca de matéria ambiental e urbanística não é reservada ao chefe do Poder Executivo, tendo em vista ser matéria de iniciativa legislativa concorrente, desde que ao dispor sobre o assunto não verse no texto sobre parte do rol destacado no Tema 917 do STF:

> Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do

[3] Logística ambiental de resíduos sólidos/Daniela Bacchi Bartholomeu, José Vicente Caixeta-Filho organizadores. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 93.
[4] Apostila Fundação Getúlio Vargas – (MBA Empresarial) Gestão Ambiental – T.4 – Meio Ambiente e Desenvolvimento, pags. 26 e 27.

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

> chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (Grifou-se).

Deste modo, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

III. Da análise do texto projetado verifica se que a proposição da forma como se apresenta resta contaminada pelo vício de iniciativa, nos termos do Tema 917 do STF e art. 2º da Constituição Federal.

O texto criou obrigações para o poder executivo, obrigações indiretas.

Em suma, as leis autorizativas são as que autorizam o Chefe do Poder Executivo a realizar determinados atos ou executar despesas, mas não o obriga. Já as leis impositivas obrigam.

Ocorre que há uma confusão especialmente em relação às leis autorizativas, pois estas precisam ter caráter autorizativo em decorrência de outras leis, devendo a autoridade pedir a autorização, não podendo se desviar o entendimento no sentido de entender que o Poder Legislativo pode criar leis autorizativas para questões que já estão autorizadas ou que delas não depende.

Ao longo do Manual de redação da Presidência da República[5] é feita menção dezenas de vezes às leis autorizativas, que são decorrentes de lei maior, a qual as exige. Assim, citam-se alguns exemplos que seguem grifados:

> (...)
> d) Pedido de autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do país por mais de 15 dias: Trata-se de exigência constitucional (Constituição, art. 49, caput, inciso III e art. 83), e a autorização é da competência privativa do Congresso

[5] B823m Brasil. Presidência da República. Casa Civil Manual de redação da Presidência da República / Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos ; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018. 189 p. ISBN 978-85-85142-96-4 1. Redação oficial. 2. Língua portuguesa. 3. Técnica legislativa. I. Mendes, Gilmar Ferreira. II. Forster Júnior, Nestor José. III. Título.

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

> Nacional. O Presidente da República, tradicionalmente, por cortesia, quando a ausência é por prazo inferior a 15 dias, faz uma comunicação a cada Casa do Congresso, enviando-lhes mensagens idênticas.
> (...)
> Pedido de autorização para operações financeiras externas (Constituição, art. 52, caput, inciso V);
> (...)
> Pedido de autorização para exonerar o Procurador-Geral da República (Constituição, art. 52, inciso XI, e art. 128, § 2º);
> • Pedido de autorização para declarar guerra e decretar mobilização nacional (Constituição, art. 84, inciso XIX);
> • Pedido de autorização ou referendo para celebrar a paz (Constituição, art. 84, inciso XX);
> • Pedido de autorização para decretar o estado de sítio (Constituição, art. 137);
> (...)
> Pedido de autorização para utilizar recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual (Constituição, art. 166, § 8º);
> Pedido de autorização para alienar ou conceder terras públicas com área superior a 2.500 ha (Constituição, art. 188, § 1º).
> (...)
> 14.2.1 Reserva legal qualificada Além do princípio da legalidade, consagrado no art. 5º , caput, inciso II, da Constituição, o texto constitucional exige, de forma expressa, que algumas providências sejam precedidas de específica autorização legislativa, vinculada à determinada situação ou destinada a atingir determinado objetivo (reserva legal qualificada).
>
> http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf

Outro exemplo é a autorização Legislativa para cumprimento do disposto no 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, **cobrir necessidades** de pessoas físicas ou **déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica,** atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (...) (Grifou-se).

Assim, em regra, a Lei Orgânica Municipal, a Constituição Federal ou a

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

Estadual ou leis de caráter nacional disporão sobre quais leis dependem de lei autorizativa específica.

Outro cuidado, então, é não se desviar esta compreensão levando à vício formal, consoante se discorre em trabalho publicado no Senado Federal:

> Um exemplo interessante de proposição com vício formal de inconstitucionalidade, especialmente quando de autoria parlamentar, é o chamado projeto de lei autorizativa, isto é, aquele que apenas autoriza outro Poder, em geral o Executivo, a exercer competência sua já prevista constitucionalmente (ex.: projeto que autoriza o Executivo a enviar ao Congresso Nacional outro projeto que vise à criação de um novo Ministério)27 28. Uma lei com tal teor será contrária à Constituição, conforme entendimento do STF, que já decidiu, na ADI 3176/AP29, que é inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que autorize o Executivo a conceder vantagem pecuniária a servidores públicos.

Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas

Neste sentido, o IGAM editou o Texto Informativo intitulado “Projeto de Lei meramente autorizativo apresentado pela Câmara e a jurisprudência”, recomendando-se a leitura.

Realizadas estas explicações, o texto projetado, em toda sua extensão versou sobre criação de obrigações para órgãos municipais, assunto reservado ao Prefeito, com base no Tema 917 do STF.

A possibilidade de o Poder Legislativo tratar do assunto é na proposição motivar a doação de mudas destas espécies ao Poder Público, não havendo nesta disposição invasão da iniciativa legislativa.

Outra forma de alcançar o objetivo é o Poder Legislativo e encaminhar indicação ao prefeito para que junto com os órgãos técnicos estude a viabilidade de implementação em âmbito local do referido do programa.

IV. Diante do exposto, conclui-se que a proposição, da forma como se apresenta, interfere na organização e funcionamento da Administração, com base no

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

Tema 917, porém é possível reposicionar a matéria por meio de Substitutivo, adotando as sugestões postas nesta Orientação Técnica.

Adote a técnica legislativa da Lei Complementar nº 95, de 1998.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br