



CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PARECER DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER LEGISLATIVO 028/2026

Assunto: Projeto de Lei nº 219/2025

Solicitante: Diretora Legislativa da Câmara Municipal de Dourados – MS.

Propositor: Vereador Franklin Schmalz (PT)

Ementa: *Altera dispositivos da Lei nº 4.698/2021, que dispõe sobre a Política Municipal de Arborização Urbana de Dourados.*

I - DO RELATÓRIO

A DIREÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS – MS, por intermédio de sua Diretora, solicita parecer desta Procuradoria Legislativa sobre o projeto em epígrafe.

A proposição veio para parecer técnico, **sem análise de mérito**, desta Procuradoria, na forma do artigo 225, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Dourados.

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que altera os incisos I, II, III, IV e V do art. 53 da Lei Municipal nº 4.698, de 21 de outubro de 2021, para atualizar os valores das multas administrativas relativas ao descumprimento da Política Municipal de Arborização Urbana, com previsão de fixação em valores correspondentes à Unidade Fiscal Estadual de Referência de Mato Grosso do Sul – UFERMS.

O texto proposto estabelece novas faixas sancionatórias, incluindo, entre outras hipóteses, supressão/corte não autorizado de árvores isoladas e em área de domínio público, poda excessiva, inobservância de dispositivo específico da lei e descumprimento de obrigações e prazos previstos em Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA.

Prevê, ainda, atualização anual das multas de acordo com a variação da UFERMS, “ou outro índice que venha a substituí-la”.

É o relatório.

Nos termos do regimento interno da Câmara Municipal, o parecer a ser exarado pela procuradoria não deve adentrar ao mérito da proposição, porém deve abordar aspectos constitucionais, legais, de competência e regimentais da matéria, usando de fontes doutrinárias e jurisprudenciais para dar uma orientação conclusiva sobre a proposição legislativa.

Desta feita, infere-se que a Procuradoria Geral Legislativa da Câmara Municipal de Dourados, regulamentada pela Lei Complementar n. 469/2023, deve analisar os aspectos técnico-jurídicos da proposição, abstendo-se de opinar sobre o mérito político do projeto de lei posto em análise, ficando a abordagem política assegurada aos nobres edis em decisão colegiada.

II – PRELIMINARMENTE

II.1 – Da Formulação da Consulta

A Procuradoria Geral Legislativa da Câmara Municipal de Dourados passou a ser regida pela Lei Complementar n. 469/2023, a qual prevê as atribuições o órgão jurídico, conforme incisos do Art. 5º:

Art. 5º. São atribuições institucionais da Procuradoria Geral Legislativa da Câmara Municipal de Dourados, por meio de seus membros:

I. Assessorar, subordinado apenas ao Procurador Legislativo Geral da Câmara Municipal, garantida a

Pág - 01

independência funcional de seus trabalhos, os diversos órgãos da instituição, interpretando textos jurídicos e documentos, analisando contratos, convênios e acordos, a fim de prevenir e resguardar os interesses da Câmara Municipal de Dourados;

II. Prestar consultoria e orientar a administração na elaboração de atos normativos;

(...)

XIII. Exercer as funções de consultoria e de assessoramento jurídico, de coordenação e supervisão técnico-jurídica do Poder Legislativo, na aplicação e controle das normas jurídicas, bem como emitir pareceres, no prazo de 15 dias úteis, salvo urgência ou disposição normativa em contrário;

O §1º do mesmo artigo 5º traz as hipóteses em que haverá consulta e solicitação de pareceres, destacando-se o inciso III, aplicável aos pareceres administrativos:

§ 1º A Procuradoria Geral Legislativa da Câmara Municipal do Município de Dourados opinará mediante parecer sobre:

I. qualquer projeto de ato normativo que trate de organização administrativa interna da Câmara Municipal e plano de cargos, salários e carreiras de servidores do Poder Legislativo e Executivo;

(...)

III. dúvidas concretas sobre a aplicação de leis na administração interna do Poder Legislativo Municipal e execução financeira do orçamento público, a serem solicitadas pelos diretores competentes e vereadores da mesa diretora.

IV. Propostas legislativas que acarretem gastos públicos, planos e orçamentos, disposição de bens públicos.

Em complemento, o artigo 9º da referida lei traz as atribuições dos Procuradores Legislativos, vejamos:

Art. 11. Aos Procuradores Legislativos incumbe o exercício das atribuições que lhes são próprias previstas no artigo 5º desta Lei e outras imputadas por delegação do Procurador Legislativo Geral, notadamente:

I. assessorar, subordinado apenas ao Procurador Legislativo Geral da Câmara Municipal, garantida a independência funcional de seus trabalhos, os diversos órgãos da instituição, interpretando textos jurídicos e documentos, analisando contratos, convênios e acordos, a fim de prevenir e resguardar os interesses da Câmara Municipal de Dourados;

(...)

XII - assessorar juridicamente a Mesa Diretora em questões administrativas e de processo legislativo;

XIII. assessorar juridicamente a mesa diretora no decorrer das Sessões Legislativas.

Diante de tais disposições normativas, estabelece-se que as obrigações de assessoramento no âmbito dos processos legislativos devem ser realizadas com independência, respeitando ainda a liberdade técnica do Procurador Legislativo em analisar a proposição legislativa e exarar a conclusão jurídica que melhor reflita os ditames do ordenamento brasileiro.

III - DO MÉRITO DO PARECER:

III.1 - Da Competência Legislativa Municipal

A Constituição Federal estabelece, em seu **art. 30, incisos I e II**, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No mesmo sentido, o **art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal** atribui competência comum aos entes federativos para proteger o meio ambiente e preservar a fauna e a flora.

A arborização urbana constitui componente essencial da política ambiental municipal e integra o patrimônio ambiental das cidades, estando diretamente vinculada à qualidade de vida da população e ao planejamento urbano sustentável.

Dessa forma, a disciplina normativa acerca da proteção da arborização urbana e das sanções

Pág - 02

administrativas decorrentes de sua violação insere-se no âmbito da **competência legislativa municipal**, tratando-se de matéria de inequívoco interesse local.

III.2 – Da Natureza Jurídica das Sanções Administrativas Ambientais

As multas previstas na legislação municipal de arborização urbana constituem **sanções administrativas ambientais**, inseridas no âmbito do exercício do poder de polícia administrativa ambiental.

No regime jurídico do direito administrativo sancionador, compete à lei definir:

- as condutas infracionais;
- os parâmetros sancionatórios aplicáveis;
- os limites das penalidades administrativas.

Nesse contexto, a alteração legislativa de valores de multas administrativas representa **ato normativo típico da função legislativa**, não configurando ingerência na atividade administrativa de fiscalização exercida pelo Poder Executivo.

A proposição limita-se, portanto, a **alterar os parâmetros sancionatórios da legislação municipal vigente**, mantendo inalterado o sistema administrativo de fiscalização ambiental.

III.3 – Da Análise de Iniciativa Legislativa e da Possível Incidência do Art. 66 da Lei Orgânica do Município

A Lei Orgânica do Município de Dourados estabelece, em seu **art. 66**, hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente no tocante à organização administrativa, criação de órgãos, cargos e funções, estrutura da administração e estabelecimento de restrições administrativas decorrentes da gestão do Executivo.

Em especial, o inciso XVII do referido dispositivo atribui ao Prefeito a competência para **instituir serviços e estabelecer restrições administrativas**.

Diante disso, impõe-se examinar se a proposição em análise poderia configurar invasão da esfera de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

No caso concreto, observa-se que o Projeto de Lei:

- não cria órgãos administrativos;
- não altera a estrutura da Administração Municipal;
- não institui novos serviços públicos;
- não modifica atribuições de órgãos executivos;
- não estabelece novos procedimentos administrativos de fiscalização.

A proposição limita-se a **alterar parâmetros sancionatórios previstos em legislação ambiental municipal já existente**, não interferindo na organização administrativa do Poder Executivo.

Assim, sob o prisma estritamente jurídico, **não se verifica violação à reserva de iniciativa prevista no art. 66 da Lei Orgânica do Município**, uma vez que a matéria insere-se no âmbito da competência legislativa ordinária do Poder Legislativo.

III.4 – Da Compatibilidade com o Sistema Jurídico Ambiental

A proteção da arborização urbana encontra fundamento no **art. 225 da Constituição Federal**, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

A política municipal de arborização urbana constitui instrumento de gestão ambiental urbana, contribuindo para:

- melhoria da qualidade ambiental das cidades;
- regulação térmica e redução de ilhas de calor;
- proteção da biodiversidade urbana;
- promoção da qualidade de vida da população.

Nesse contexto, a atualização dos valores das multas administrativas busca reforçar o caráter preventivo e pedagógico das sanções ambientais.

III.5 – Da Técnica Legislativa

A proposição apresenta técnica legislativa adequada, promovendo alteração específica de dispositivos da Lei nº 4.698/2021 e mantendo coerência com o sistema normativo da política municipal de arborização urbana.

A redação mostra-se compatível, em linhas gerais, com os parâmetros da **Lei Complementar nº 95/1998**, que dispõe sobre a elaboração, redação e consolidação das leis.

III.6 – Da Vinculação das Multas Administrativas à Unidade Fiscal Estadual de Referência (UFERMS) – Considerações de Técnica Normativa

Embora não se identifique vício de constitucionalidade na utilização da UFERMS como parâmetro de atualização monetária das multas administrativas, entende esta Procuradoria pertinente registrar apontamento técnico quanto à técnica normativa adotada.

A UFERMS constitui unidade fiscal instituída no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo frequentemente utilizada como indexador em normas municipais.

Todavia, a vinculação de sanções administrativas municipais a indexador estadual pode suscitar debate doutrinário acerca da autonomia normativa municipal e da adoção de parâmetros próprios para atualização monetária de penalidades administrativas.

Além disso, a previsão de atualização conforme a UFERMS “ou outro índice que venha a substituí-la” pode ensejar interpretações ampliativas quanto ao critério de atualização futura.

Dessa forma, entende esta Procuradoria que a **Comissão de Justiça, Legislação e Redação poderá avaliar eventual aprimoramento redacional do dispositivo**, caso entenda necessário, a fim de conferir maior precisão normativa ao critério de atualização das penalidades.

Registra-se, entretanto, que tais considerações possuem natureza **estritamente orientativa**, não configurando vício jurídico insanável da proposição.

III.7 – Das Comissões Temáticas Competentes

Considerando a natureza da matéria tratada na proposição, entende esta Procuradoria que o projeto deverá ser submetido à apreciação das seguintes comissões:

Comissão de Justiça, Legislação e Redação, responsável pela análise da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa da proposição.

Comissão de Meio Ambiente, diante da natureza ambiental da matéria e de sua relação direta com a Política Municipal de Arborização Urbana.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após análise da constitucionalidade, legalidade, iniciativa legislativa e técnica normativa da proposição, verifica-se que o **Projeto de Lei nº 219/2025**, de iniciativa parlamentar, tem por objeto a alteração dos parâmetros sancionatórios previstos na Lei Municipal nº 4.698/2021, que institui a Política Municipal de Arborização Urbana no âmbito do Município de Dourados/MS.

A matéria encontra fundamento na competência legislativa municipal prevista no **art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal**, que assegura aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como na competência comum estabelecida no **art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal**, relativa à proteção do meio ambiente e à preservação da fauna e da flora.

No tocante à iniciativa legislativa, verifica-se que a proposição não incide nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo previstas no **art. 66 da Lei Orgânica do Município de Dourados**, uma vez que não promove alteração na organização administrativa do Poder Executivo, não cria órgãos ou estruturas administrativas, não institui cargos, funções ou serviços públicos, tampouco impõe obrigações administrativas capazes de interferir no funcionamento da Administração Municipal.

A proposição limita-se à **alteração de parâmetros sancionatórios previstos em legislação ambiental municipal vigente**, inserindo-se no âmbito do direito administrativo sancionador e no exercício da função legislativa de definição das condutas infracionais e das respectivas penalidades administrativas.

Sob esse aspecto, a definição legal de infrações e sanções administrativas constitui expressão do princípio da legalidade, sendo legítima a atuação legislativa na fixação ou atualização de parâmetros sancionatórios, desde que respeitados os limites constitucionais e a esfera de organização administrativa do Poder Executivo, circunstância que, no caso em análise, não se verifica como violada.

Quanto à técnica legislativa adotada, observa-se que a proposição promove alteração específica de dispositivo legal vigente, mantendo coerência normativa com a estrutura da Lei nº 4.698/2021, sem

Pág - 04

comprometer a sistematicidade da política municipal de arborização urbana.

Registra-se, ainda, conforme apontado no corpo deste parecer, a existência de **consideração técnica orientativa** relativa à utilização da Unidade Fiscal Estadual de Referência – UFERMS como parâmetro de atualização das multas administrativas, questão que poderá ser objeto de avaliação pela **Comissão de Justiça, Legislação e Redação**, caso entenda necessário eventual aprimoramento redacional do dispositivo, sem que tal circunstância configure vício jurídico impeditivo da tramitação da matéria.

Dessa forma, **não se identificam vícios jurídicos insanáveis capazes de impedir a tramitação do Projeto de Lei nº 219/2025**, razão pela qual esta Procuradoria Legislativa **opina pela regular tramitação da proposição**, recomendando sua apreciação pelas comissões temáticas competentes, especialmente pela **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** e pela **Comissão de Meio Ambiente**, responsáveis pela análise jurídica e de mérito da matéria no âmbito desta Casa Legislativa.

Fernando José Baraúna Recalde

Procuradora Legislativa Geral.

Carlos Augusto de Melo Pimentel

Subprocurador Legislativo Geral.

[1] Art. 229. A proposição sujeita a deliberação do Legislativo, uma vez protocolada e conhecida do Plenário, será despachada pelo Diretor Legislativo à Procuradoria Legislativa, que dará parecer técnico sem análise de mérito no prazo de dez (10) dias úteis.

§ 1º. O parecer previsto no *caput* deste artigo terá cunho restrito de orientação às comissões permanentes da Casa e ao Plenário e se cingirá aos aspectos constitucionais, legais, de competência e regimentais da matéria, contendo, se necessário, aspectos doutrinários, jurisprudenciais e de direito comparado.