



CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PARECER DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER LEGISLATIVO 026/2026

Assunto: Projeto de Lei 217/2025

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

Propositor: Vereador Franklin Schmalz (PT)

Ementa: *DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE PROTEÇÃO ÀS MUDAS DE ÁRVORES DURANTE A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ROÇADA E LIMPEZA POR ENTIDADES CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE DOURADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

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 impõe às entidades contratadas pela Administração Pública Municipal, direta ou indireta, a adoção de medidas específicas de proteção às mudas de árvores durante a execução de serviços de roçada, capina e limpeza urbana.

O art. 4º determina que tais obrigações constem expressamente nos editais de licitação, termos de referência, contratos administrativos e ordens de serviço.

O art. 5º prevê aplicação de penalidades em caso de descumprimento, nos termos de regulamento.

Nos termos do art. 229, §2º do Regimento Interno, o parecer restringe-se à análise técnico-jurídica.

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 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

Pág - 01

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 Material

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, incisos VI e VII, competência comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e preservar a flora.

O art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A proteção da arborização urbana insere-se no âmbito do interesse local e da política ambiental municipal, estando, sob o aspecto material, amparada constitucionalmente.

III.2 – Da Iniciativa e da Organização Administrativa (Art. 66 da LOM)

O ponto central da análise reside na iniciativa da matéria.

Embora o projeto não crie órgão, cargo ou estrutura administrativa nova, ele:

- impõe método técnico específico de execução contratual (uso obrigatório de tubo de PVC de 25 cm, sinalização e distância mínima);
- determina conteúdo obrigatório de editais, termos de referência e contratos administrativos;
- estabelece obrigação de treinamento de funcionários;
- prevê penalidades regulamentares;
- interfere diretamente na forma de execução dos contratos administrativos.

Nos termos do **art. 66 da Lei Orgânica do Município de Dourados**, são de iniciativa privativa do Prefeito as matérias que tratem da organização e funcionamento da Administração Pública.

Em especial, o inciso XVII do referido dispositivo estabelece competir privativamente ao Chefe do Executivo:

Art. 66 - XVII - instituir serviços e estabelecer restrições administrativas;

A definição de cláusulas obrigatórias em contratos administrativos, a imposição de método técnico específico de execução e a vinculação de editais a conteúdo normativo determinado configuram, sob análise material, estabelecimento de restrições administrativas à execução de serviço público contratado.

Ainda que a atividade de roçada e limpeza urbana já exista, a fixação legislativa de padrão técnico-operacional detalhado interfere na esfera de discricionariedade administrativa do gestor público, atingindo a organização e a execução do serviço.

A gestão contratual — incluindo a definição de especificações técnicas, critérios operacionais e cláusulas de execução — integra o núcleo da função administrativa do Poder Executivo.

Assim, ao determinar que tais obrigações constem expressamente dos instrumentos licitatórios e contratuais, o projeto ultrapassa o campo normativo geral e ingressa na esfera de organização administrativa e execução contratual, matéria inserida na reserva de iniciativa do Executivo.

III.3 – Da Interferência no Regime Jurídico dos Contratos Administrativos

A Lei Federal nº 14.133/2021 disciplina o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, atribuindo ao gestor público a responsabilidade pela definição técnica do objeto contratado e pela estruturação das cláusulas contratuais.

A imposição legislativa de método técnico específico de execução pode:

- restringir a discricionariedade administrativa;
- impactar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
- interferir na modelagem técnica e financeira do objeto contratado.

Ainda que o projeto sustente inexistência de despesa pública direta, eventual incremento de custo operacional poderá refletir no valor das propostas licitatórias, com repercussão indireta no erário.

Tal circunstância reforça o entendimento de que a matéria se insere predominantemente na esfera administrativa do Executivo.

III.4 – Da Técnica Legislativa e Regime Sancionatório

O art. 5º prevê penalidades “nos termos de regulamento”.

Todavia, o regime sancionatório aplicável às empresas contratadas já é disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 e pelos próprios instrumentos contratuais.

A previsão genérica de penalidade em regulamento pode gerar sobreposição normativa ou conflito interpretativo com o regime federal de contratos administrativos.

Recomenda-se maior precisão técnica, caso se pretenda preservar a compatibilidade normativa.

IV – DA CONCLUSÃO

O **Projeto de Lei nº 217/2025** versa sobre matéria ambiental relevante e encontra fundamento material nos **arts. 23, VI e VII, e 30, I e II, da Constituição Federal**.

Entretanto, ao impor conteúdo obrigatório a editais e contratos administrativos, fixar método técnico específico de execução e estabelecer restrições administrativas à prestação de serviço público contratado, a proposição adentra a esfera de organização e funcionamento da Administração Pública Municipal.

Pág - 03

Nos termos do **art. 66, caput e inciso XVII**, da Lei Orgânica do Município de Dourados, **competete privativamente ao Prefeito** instituir serviços e estabelecer restrições administrativas, matéria que compreende a definição de parâmetros técnico-operacionais da execução contratual.

Diante disso, esta Procuradoria conclui **pela existência de vício formal de iniciativa** na proposição, recomendando sua rejeição por inconstitucionalidade formal, sem prejuízo de eventual reapresentação da matéria por iniciativa do Poder Executivo.

É o parecer.

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.