



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70084833755 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO
DA PATRULHA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 8.568, de 02 de outubro de 2020, do Município de Santo Antônio da Patrulha, que 'institui o Programa de Compensação Vegetal, no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha, e dá outras providências'. Lei oriunda do Poder Legislativo. Inocorrência de vício formal de inconstitucionalidade. Lei meramente exortativa. Norma de caráter protetivo ambiental - que visa a fomentar o plantio de árvores frutíferas nativas e exóticas (desde que não invasoras)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*- que não interfere no conteúdo do serviço público prestado no município em sede de Secretaria do Meio Ambiente, remetendo o tratamento da matéria na seara administrativa ao poder discricionário do gestor. Inocorrência de afronta à harmonia e independência entre os Poderes. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Santo Antônio da Patrulha**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 8.568, de 02 de outubro de 2020, do Município de Santo Antônio da Patrulha, que *institui o Programa de Compensação Vegetal, no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha, e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 5º e 10, da Constituição Estadual, e artigos 24, inciso VI, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 108/115). Juntou documentos (fls. 04/89).

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 118/120).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 138/139).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Câmara Municipal de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha, devidamente notificada (fls. 129/130), não prestou informações (certidão da fl. 140).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A Lei n.º 8.568, de 02 de outubro de 2020, do Município de Santo Antônio da Patrulha, de origem parlamentar¹, encontra-se assim redigida:

LEI N.º 8.568, de 02 de outubro de 2020.

Institui o Programa de Compensação Vegetal, no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha, e dá outras providências.

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha, o Programa de Compensação Vegetal, visando ao plantio de árvores frutíferas nativas ou de árvores frutíferas exóticas não invasoras.

Art. 2º. Para os fins desta Lei, e sem prejuízo de outras espécies vegetais que poderão ser definidas pelo órgão ambiental municipal, consideram-se:

I – árvores frutíferas nativas:

- a) a jabuticabeira;*
- b) o araçazeiro;*
- c) a guabirobeira;*
- d) a figueira;*

¹ Conforme documento das fls. 06/07.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

- e) a goiabeira-da-serra;
- f) o tarumã;
- g) o pessegueiro-do-mato;
- h) o guabiju;
- i) a pitangueira-do-mato;
- j) o limoeiro-do-mato;
- k) a embira;
- l) o jerivá;
- m) o cocão;
- n) o butiá; e
- o) a maria-preta;

II – árvores frutíferas exóticas não invasoras:

- a) a laranjeira;
- b) a goiabeira;
- c) a bergamoteira; e
- d) a romãzeira.

Art. 3º. *O plantio de árvores frutíferas nativas ou de árvores frutíferas exóticas não invasoras dar-se-á por meio de:*

I – autuações passíveis de compensação vegetal; e

II – exigências de compensação ambiental necessárias à aprovação de projetos de adensamento do solo, conforme identificado pelo órgão ambiental municipal.

§ 1º. *Os termos das compensações referidas nos incisos do caput deste artigo deverão conter a obrigatoriedade de plantio de árvores frutíferas nativas ou de árvores frutíferas exóticas não invasoras.*

§ 2º. *No caso do inc. II do caput deste artigo, as árvores frutíferas nativas ou as árvores frutíferas exóticas não invasoras deverão compor, no mínimo, 30% (trinta por cento) da compensação ambiental.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 4º. O plantio das árvores frutíferas nativas ou das árvores frutíferas exóticas não invasoras dar-se-á em espaços públicos de uso comunitário ou restrito, permeáveis, vegetados e com área de projeção igual ou superior a um círculo de 4m (quatro metros) de diâmetro, em especial logradouros públicos, parques e praças, terrenos de próprios municipais, escolas, postos de saúde e associações comunitárias.

Art. 5º. Órgão ambiental municipal definirá os critérios técnicos relativos a tamanho e tempo de vida das árvores frutíferas nativas e das árvores frutíferas exóticas não invasoras a serem plantadas.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*², da Carta da Província dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II - disponham sobre:

[...].

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

² Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Na mesma linha, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...].

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...].

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolário do princípio da harmonia e independência entre os Poderes, expressamente consignado no artigo 10 da Carta Provisória:

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Tal não é, contudo, a hipótese vertente.

Com efeito, do cotejo dos dispositivos em apreciação, antes transcritos, verifica-se que são meramente exortativos, não se imiscuindo, propriamente, na forma como deve ser levado a efeito o “Programa de Compensação Vegetal” - que consiste no *plantio de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

árvores frutíferas nativas ou de árvores frutíferas exóticas não invasoras - por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Acrescente-se que o plantio não é exigido da municipalidade, mas como fruto de autuações ou empreendimentos que demandem compensação ambiental (artigo 3º).

Mais: o artigo 5º está redigido nos seguintes termos:

Órgão ambiental municipal definirá os critérios técnicos relativos a tamanho e tempo de vida das árvores frutíferas nativas e das árvores frutíferas exóticas não invasoras a serem plantadas.

Em contexto tal, a lei inquinada de inconstitucional não estabeleceu qualquer atribuição direta e imediata a órgão municipal, limitando-se a remeter ao Executivo tal definição.

Na mesma senda, o posicionamento sufragado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 917), “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)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.707/2018, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA-RS. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. I - Lei Municipal nº 3.707/2018, do município de Guaíba, que institui o Programa Matrícula Transparente. II - Suscitada preliminar de inépcia da petição inicial em face da não indicação, pelo proponente, do preceito da Constituição Estadual supostamente violado. A norma da Constituição Federal apontada como parâmetro, todavia, consiste em norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Em igual sentido, tem-se que o contexto narrado permite a perfeita compreensão do suposto vício de inconstitucionalidade combatido. Assim, eventual imprecisão nos fundamentos jurídicos não impede o conhecimento do pedido apropriadamente formulado, haja vista que a causa de pedir da Ação Direta de Inconstitucionalidade é aberta. Preliminar de inépcia da petição inicial não acolhida. III - No caso concreto, não se trata de regra que disponha acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de educação no âmbito da municipalidade. Em verdade, o diploma legal combatido limita-se a impor metodologia de divulgação dos atos estatais, a fim de permitir ao cidadão um controle mais estreito das práticas da Administração. Assim, a norma



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

guerreada corporifica o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente imposto de exercer o controle externo da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285938, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 15-04-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.616/2017, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS. NORMA QUE NÃO INTERFERE NO CONTEÚDO DO SERVIÇO DE SAÚDE, TAMPOUCO NA FORMA DE SUA PRESTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRECEITO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. Unânime.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075477570, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 09/04/2018)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. **Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. *Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito.* 5. *Constitucionalidade da norma que se reconhece.* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. USURPAÇÃO DE INICIATIVA INOCORRENTE. Não há na Constituição Estadual, tampouco por simetria, a criação de competência exclusiva ao Poder Executivo Municipal para a iniciativa de lei que objetive a vedação à criação de aterro sanitário em área de proteção ambiental. Mesmo que considerada a tese da inicial há a preponderância da defesa do meio ambiente sobre a simples declaração de vício formal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022100416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 03-11-2008)

Noutro vértice, calha ser dito que a competência legislativa municipal em matéria de proteção ambiental deflui do artigo 30, incisos I e II, da Carta da República, que autoriza os municípios a legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
(...)

Portanto, também sob o enfoque material, não há vício de inconstitucionalidade a ser perseguido.

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 14 de abril de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/