



## PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 7538/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025

Projeto de Emenda nº 13/2025

Autoria: Vereador Juninho Buguiu



**Ementa:** DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL GARANTIR AO MENOS UM PONTO DE ACESSO PÚBLICO GRATUITO ÀS LAGOAS SITUADAS NO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VIABILIDADE JURÍDICA. CONSIDERAÇÕES.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa em epígrafe, de iniciativa do Vereador Juninho Buguiu, cujo conteúdo, em suma, objetiva instituir a obrigatoriedade de garantia de acesso público gratuito às lagoas situadas no município de Linhares, mesmo quando o entorno dessas lagoas esteja localizado em área de propriedade privada.

Trata-se de medida que visa assegurar o direito coletivo ao meio ambiente e ao uso de bens de domínio público, como é o caso dos corpos hídricos naturais.

A matéria foi protocolizada em 21.05.2025, prosseguindo sua tramitação normal.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A Procuradoria da Casa exarou parecer contrário à aprovação do supracitado projeto de lei, nos termos do parecer técnico de fls. 13/17.

Em tempo, o vereador protocolizou o Projeto de Emenda nº 13/2025, cujo conteúdo visa a adequação da redação do art. 1º e a exclusão do art. 5º do Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025.

Na sequência, a proposição foi submetida à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para análise e emissão de parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018. Nessa toada, apresenta-se a seguir o relatório conciso sobre a matéria.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça examinar a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposição legislativa. Assim sendo, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Inicialmente, verifica-se a constitucionalidade formal subjetiva do Projeto de Lei Ordinária em análise, uma vez que a matéria por ele tratada insere-se no âmbito do interesse local. Nesse sentido, o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, competência essa que é igualmente reafirmada pelo artigo 28, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Ademais, a proposição está amparada nos artigos da Constituição Federal da competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre a defesa do meio ambiente e proteção dos recursos naturais (art. 24, VI), bem como na competência suplementar do município (art. 30, II).

Com o devido respeito à manifestação da Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa, esta Comissão de Constituição e Justiça diverge do entendimento exarado no parecer instrutório, por





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

compreender que a proposição legislativa em exame não invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, tampouco interfere na organização administrativa municipal. Trata-se de norma que estabelece diretrizes de caráter geral e programático.

Com efeito, a proposição não cria cargos, funções ou estrutura administrativa, tampouco impõe obrigações diretas e imediatas à gestão de pessoal da administração pública, mas sim estabelece política pública de interesse local, não abrangendo, portanto, nenhuma das hipóteses previstas no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, as quais são reproduzidas, por simetria, no parágrafo único do art. 31 da Lei Orgânica Municipal.

Não se perca que a redação do art. 2º permite inferir "sugestões" para que a Lei possa ser implementada, tão somente com o fito de alcançar o objetivo final. Os incisos indicam meios possíveis (não obrigatórios ou taxativos) a serem ponderados pela Administração para a consecução do objetivo, conforme necessidade, conveniência, viabilidade técnica e disponibilidade orçamentária, que serão regulamentados por ato próprio do Poder Executivo (art. 1º da proposição - nova redação conferida à proposição por meio do projeto de Emenda nº 13/2025), preservando-se, assim, a autonomia e a discricionariedade administrativa, o que se configura plenamente compatível com a função legiferante do Poder Legislativo Municipal.

O Supremo Tribunal Federal já assentou, por meio do Tema 917 da Repercussão Geral, que leis de iniciativa parlamentar que imponham ao Poder Executivo obrigações de conteúdo geral, sem interferência na estrutura administrativa ou criação de despesas específicas, não violam a separação dos poderes. E, de forma análoga a tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais, vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL. LEI 13.493/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PREVISÃO DE MATRÍCULA DE ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM UNIDADES DE ENSINO PRÓXIMAS À RESIDÊNCIA OU AO LOCAL DE TRABALHO DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUESTIONADA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

FIRMADO NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911-RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou que “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)”. II – **Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** III – Agravo regimental a que se nega provimento (RE 1.323.723 AgR/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 29/9/2022).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 136/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – RJ. ACESSIBILIDADE A ESCOLAS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO. PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 23, INCISO II, E 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (ARE 1.403.761 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3/4/2023). AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REGRAS DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA PARA INVESTIDURA DE AGENTES PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICÁVEL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Lei que impõe regras gerais de moralidade administrativa para investidura dos agentes públicos no âmbito da Administração direta e indireta do município limita-se a dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade é imediata. 2. **Não há falar em vício de iniciativa de lei que impõe obrigação que deriva automaticamente da própria Constituição da República.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 1.273.372 AgR/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 1º/6/2023).

Assim, frente à cognição pacificada no Supremo Tribunal Federal, verifica-se que o PLO em discussão não vislumbra qualquer ofensa à tripartição de poderes.

Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. Isso porque, conforme já delineado, a proposição limita-se a concretização de princípios constitucionais, sobretudo o art. 225 da Carta Magna, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O acesso às lagoas se insere nesse contexto, uma vez que são um espaço que oferece lazer e bem-estar, cumprindo uma função social e ambiental. Além disso, a Constituição prevê o direito ao lazer como parte dos direitos sociais (art. 6º), destacando a importância do acesso aos espaços públicos.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Nos termos do art. 20, III, da Constituição Federal, pertencem à União:

Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro, ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

Além disso, o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), dispõe através de seu no artigo 99, I, que “são bens públicos de uso comum do povo os rios, mares, estradas, ruas e praças.”

Sendo assim, as lagoas constituem-se em bem de uso comum, e o acesso a elas não pode ser obstado por particular, sob pena de violação ao direito coletivo de fruição dos bens naturais. Partindo deste pressuposto, subentende-se já ser uma obrigação do Poder Público assegurar a garantia de acesso a tais recursos, não havendo que se falar em criação de obrigações estranhas às garantias constitucionais. Outrossim, os meios necessários para que a municipalidade promova acesso gratuito a pelo menos um ponto de lagoa estão disponíveis, e podem ser regulamentados por meio de ato próprio, conforme discricionariedade da gestão.

Nessa toada, as disposições do presente Projeto de Lei Ordinária estão em sintonia com o bloco de constitucionalidade e demais parâmetros legais, bem como o projeto de Emenda apresentado se traduz em atribuição típica da competência legislativa municipal, não restando caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Vale destacar ainda que o Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025 e o Projeto de Emenda nº 13/2025 estão alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, sobretudo quanto ao ODS 15, que dispõe como meta “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres”.

### III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa e não vinculante do parecer jurídico, e assegurada a soberania do Plenário, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara





# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Municipal de Linhares/ES, entende pela VIABILIDADE do **Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025** e **Projeto de Emenda nº 13/2025**, ambos de autoria do Vereador Juninho Buguiu.

Linhares/ES, 15 de julho de 2025.

**CAIO FERRAZ**  
Presidente

**ADRIEL PAJÉ**  
Relator

**SARGENTO ROMANHA**  
Membro



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 390039003900360035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em 15/07/2025 12:59

Checksum: **267A81D14468B81FE984FDAF244C25F19273160E68D97F4627D5E86DC1B9287B**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em 16/07/2025 07:47

Checksum: **D323732B07024D37E747BB1526C0BD8192E7E39CE1B4FC86FE28ACC81EDF2A76**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em 16/07/2025 09:33

Checksum: **DAA008631D059F504354972DA930D604191BA1CDD93D0B5AFB06C090D7ADF8A5**

