



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4761/2023

DATA ENTRADA: 05 de dezembro de 2023.

PROJETO DE LEI Nº 9771 de 2023

Ementa: Parecer. Projeto de Lei que Institui no Município de Caruaru, no Estado do Pernambuco, a Categoria de Manejo de Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, estabelecendo estímulo e incentivo à sua implementação..

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que propõe a criação das RPPNs (Reservas Particulares do Patrimônio Natural) **município de Caruaru** e dá outras providências. **Projeto de Lei Complementar de nº 9771/2023**, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo executivo. A proposição objetiva incentivar a preservação da biodiversidade, a proteção de recursos hídricos, o manejo e a proteção de áreas naturais para promover o desenvolvimento sustentável. O projeto destaca que as RPPNs são ferramentas legais que incentivam a preservação de ecossistemas, o desenvolvimento de pesquisas científicas e contribuem para a proteção de espécies ameaçadas e habitats naturais. Propõe benefícios para os proprietários, como isenção de IPTU, exploração de atividades de ecoturismo, preferência na análise de concessão de crédito agrícola, entre outros. A iniciativa visa envolver a sociedade na conservação, com pessoas físicas, jurídicas e entidades civis podendo criar RPPNs em suas propriedades no município de



Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: “A criação e aprovação da lei sobre RPPNs (Reservas Particulares do Patrimônio Natural) se justifica pela importância da conservação da biodiversidade biológica, a proteção de recursos hídricos, o manejo e a proteção de áreas naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável, seguindo a preocupação da política preservacionista da gestão atual com foco nas presentes e futuras gerações, em conformidade com as Constituições Federal e Estadual e ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) corresponde ao conjunto de Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais.

As RPPNs são instrumentos legais que incentivam a preservação de ecossistemas, desenvolvimento de pesquisas científicas e contribuem para a proteção de espécies ameaçadas e habitats naturais. Além disso, as RPPNs podem ser utilizadas como ferramentas para educação ambiental, ecoturismo, manutenção do equilíbrio climáticos e ecológico, bem como a preservação de belezas cênicas, ambientes históricos, e atuam como sumidouros de carbono e reguladores do clima.

A iniciativa para criação de uma RPPN é ato voluntário de pessoas físicas ou jurídicas proprietárias de imóveis rurais ou urbanos que demonstram um potencial para a conservação da natureza. Uma vez que uma área se torna uma RPPN, embora o direito de propriedade se mantenha, ele não pode mais voltar atrás, o status de área protegida priva é perpétuo.

Além da conservação da área natural, o proprietário da área reconhecida como RPPN desfruta de benefícios, tais como: a isenção do IPTU referente à área; a possibilidade de explorar e desenvolver atividades de ecoturismo e educação ambiental, desde que previstas no seu plano de manejo; a possibilidade de formalizar parcerias com instituições públicas e privadas na proteção, gestão e manejo da área; e preferência na análise de pedidos de concessão de crédito agrícola, junto às instituições oficiais de crédito. A inserção da categoria RPPN no sistema de áreas protegidas enseja a importante participação da sociedade no processo conservacionista. Pessoas físicas, pessoas jurídicas, associações, condomínios e entidades civis de qualquer natureza podem reconhecer e criar em suas propriedades, urbanas ou rurais, uma RPPN, desde que a área possua atributos e características ambientais relevantes para esse fim.

No Brasil, as RPPNs contam com alguns recursos disponíveis para sua gestão e manutenção, como o Programa de Incentivo às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o Fundo da Amazônia, Banco mundial, Fundo Internacionais, além de parcerias com organizações não governamentais e iniciativas de financiamento coletivo, e nesse sentido não pode e nem deve o Município de Caruaru ficar de fora no enfrentamento das mudanças climáticas quando nossa caatinga é o bioma mais ameaçado do país.

A criação de RPPNs por lei, trará para nossa cidade a garantia a proteção efetiva do bioma



caatinga e seus ecossistemas associados. Trata-se, portanto, de uma grande ferramenta de gestão para a conservação e preservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, da beleza paisagística e do equilíbrio ecossistêmico.

A conservação privada também repercutirá em arranjos socioambientais, tendo em vista a promoção e geração de emprego e renda por intermédio do turismo de bases sustentáveis. Com isso, uma nítida mudança de paradigmas pode ocorrer, posto que, muitas vezes, os hábitos da população local são totalmente modificados, transformando o antigo caçador em atual guia de trilhas de uma RPPN, por exemplo. Importante destacar que as RPPNs que desenvolvem trabalhos educacionais são grandes laboratórios para alunos das redes públicas e privadas em atividades de educação ambiental e desenvolvimento de pesquisas científicas. Diante da efetiva conservação da caatinga no município e no Estado de Pernambuco, através de proprietários privados que destinam seus patrimônios à preservação perpétua, o apoio do poder público, viabilizando projetos relacionados à RPPNs, nada mais é do que uma política pública acertada, inclusive com reflexos que extrapolam a conservação da biodiversidade.”.

O presente projeto de lei, possui 14 páginas, com a seguinte estrutura, ofício de encaminhamento, mensagem de justificativa, e lei propriamente dita com 49 (quarenta e nove) artigos.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:



Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma



regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, in verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - **Por maioria de dois terços de seus membros** a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A iniciativa visa envolver a sociedade na conservação, com pessoas físicas, jurídicas e entidades civis podendo criar RPPNs em suas propriedades. Destaca a importância da participação do município no enfrentamento das mudanças climáticas, especialmente em relação ao bioma caatinga. O projeto busca garantir a proteção efetiva do bioma e seus ecossistemas associados, promovendo emprego e renda por meio do turismo sustentável e destacando o papel das RPPNs como laboratórios para educação ambiental e pesquisa científica em nosso município, sendo uma iniciativa louvável, tendo em vista que visa atender aos interesses do município.

Com a promulgação do Decreto No 1.922, DE 5 DE JUNHO DE 1996, as prefeituras se viram munidas do instrumental legislativo necessário e adequado, que, havendo irregularidade nos loteamentos, elas assumissem a **posição ativa de promover a regularização**.

Ainda na esfera municipal temos a Lei Municipal nº 6.055/2018. que assim dispõe:

¹ Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.



A Art. 2º Compete ao CONDEMA:

I - formular as diretrizes e normas referentes a política e ações do meio ambiente no município;

II - deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente;

III - propor ao poder executivo municipal a instituição de Unidades de Conservação e participar do processo de criação;

IV - opinar sobre a criação e gestão da(s) Unidade(s) de Conservação e de áreas protegidas no território municipal;

V - outras atribuições a serem definidas em normas regulamentadoras.

Na esfera municipal, além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência do Município, conforme estabelecido no art. 5º da LOM:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

I- legislar sobre assunto de interesses locais

Diante desse arcabouço legislativo, é possível dizer que é dever do Município exercer sua competência supletiva, nos limites acima dispostos, quais seja, a fim de regulamentar a melhor forma em que poderá dar apoio às RPPNs. E o projeto em questão segue esse objetivo e respeita as competências estaduais e federais. Ainda, vale lembrar que regras ambientais, nos municípios, também se inserem nas políticas de ordenamento urbano e, por consequência, no plano diretor municipal. E também nesta seara há competência legiferante municipal, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição, que concede ao Município autonomia para promover, no que lhe couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Em que pese ter-se respeitado as regras de competência legislativa, o projeto infringe o art. 61, II, b da Constituição, que atribuem ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo que tenha como objetivo, ainda que de forma indireta, estabelecer atribuições aos órgãos que compõem o Poder Executivo e tratem de matéria orçamentária.

A presente proposta de lei também destina recursos públicos para um fim específico, ao dizer que o ICMS Ecológico recebido pelo Município em razão da criação de um RPPN deverá ser usado para investimentos na própria RPPN, com previsão expressa nos artigos 42 e 43 do referido diploma



legal.

Ora, a fixação de despesa é matéria destinada ao orçamento (art. 165, § 8º, da Constituição), cuja iniciativa também é do Poder Executivo, nos termos do art. 29, IV, da Lei Orgânica e art. 165 da Constituição.

Com base em tal entendimento, e transpondo-o para a análise dos termos do projeto de lei 9771/2019, na opinião dessa Consultoria, é possível ao Município, no exercício da competência estatuída nos incisos I e II, do art. 30, da CF/88, expedir normas que visa garantir a proteção efetiva do bioma e seus ecossistemas associados, promovendo emprego e renda por meio do turismo sustentável e destacando o papel das RPPNs como laboratórios para educação ambiental e pesquisa científica.

6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa
Jornalista José Carlos Florêncio.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de Dezembro de 2023.



EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

JOÃO AMÉRICO DE FREITAS
CONSULTOR EXECUTIVO

Jhennyfer Ferreira
Estagiária de Direito