



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4774/2023

DATA ENTRADA: 07 de dezembro de 2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 162 de 2023

Ementa: Parecer. Dispõe sobre a Política de Proteção, Preservação, Controle, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente e melhoria da qualidade de vida no Município de Caruaru e dá outras providências.

1 RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e Comissão de Finanças e Orçamento sobre o projeto de lei complementar que concerne sobre instituição de programa de Atualização cadastral no âmbito do Município de Caruaru-PE, de autoria do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: "*Dirijo-me para apreciação e deliberação de Vossa Excelência e Vossas Senhorias a presente mensagem com a finalidade de propor e justificar aos ilustres representantes desta Casa Legislativa o Projeto de Lei Complementar em anexo que “Dispõe sobre a Política de Proteção, Preservação, Controle, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente e melhoria da qualidade de vida no Município de Caruaru e dá outras providências.” A implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida em 1981, mediante a edição da Lei n.º 6.938, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, inovou por completo os destinos das questões ambientais no país. Deu-se início à criação de regras e padrões cujo foco maior é o alcance do desenvolvimento sustentável por intermédio de mecanismos e instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente maior proteção. Com efeito, a criação do fundo ambiental é um mecanismo legal e tem como objetivo captar recursos, financiar políticas públicas ambientais,*



gerenciar e apoiar projetos na área de proteção ambiental por meio de repasses de recursos financeiros, ou seja, é um dos instrumentos financiadores da política ambiental. Destarte, urge atualizar a Lei do Fundo Municipal do Ambiente – FMMA, moldando as transformações e exigências atuais com novos instrumentos da política do meio ambiente, novas receitas, destinação e gestão do fundo, adequando o instrumento, e possibilitando uma melhor aplicação, gerenciamento e execução nas políticas públicas ambientais, com foco na melhoria da qualidade ambiental em todo o Município. Assim, com a nova Lei do Fundo Municipal do Ambiente, torna-se exequível e atualizado enquanto instrumento de transformação ambiental, revogam-se dispositivos anacrônicos, e se avança na implementação de uma gestão ambiental municipal em conformidade com as mudanças legislativas e tecnológicas atuais, levando mais transparência ao cidadão quanto à destinação e gerenciamento dos recursos obtidos por meio dos fundos. As mudanças da lei FMMA abrem as portas na medida em que seus recursos podem ser utilizados, por exemplo, no desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos de gestão, planejamento e controle ambiental; na criação, manutenção e gerenciamento de praças, unidades de conservação e demais áreas verdes ou de proteção ambiental; pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento técnico de pessoal; custeio de ações de educação ambiental; execução de projetos e programas de interesse ambiental, empregos verdes, dentre outras ações. Diante do exposto acima, e pela relevância da matéria tratada, bem como pelo compromisso dessa gestão como as questões relativas ao meio ambiente constitucionalmente protegido, e por se tratar de matéria de interesse ambiental, econômico e social, submetemos o presente Projeto de Lei Complementar para apreciação dos senhores e senhoras Vereadores e Vereadoras com a certeza de que Vossas Senhorias terão condições de analisar a importância desta iniciativa. ”

O presente projeto de lei traz em sua estrutura, ofício de encaminhamento, mensagem de justificativa, e lei propriamente dita articulada em 20(vinte) artigos.

É o relatório.

Passa-se 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, ressalte-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 complementar** 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, notadamente a lei 95/98.

Compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os Municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta forma, a fixação de datas comemorativas, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:



- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, a matéria em questão é de Competência da presente Casa Legislativa, sendo clara a sua admissibilidade, sendo interesse local.

4 DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria de dois terços dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, quando a legislação versar sobre lei complementar, 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

Este projeto de lei complementar, apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo em Caruaru, trata da criação e gestão de política ambiental robusta no município. O texto propõe a instituição de uma série de instrumentos e mecanismos para promover a preservação, controle e recuperação do meio ambiente, abrangendo aspectos natural, cultural, artificial e do trabalho (artigo 1º).

Um dos aspectos centrais é a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA), que terá como finalidade principal a captação e concentração de recursos destinados a projetos de interesse ambiental. As fontes de receita para o FMMA são diversas, incluindo transferências de recursos da União ou do Estado, doações de pessoas físicas e jurídicas, rendimentos próprios e indenizações decorrentes de cobranças judiciais. (Parágrafo Único do Artigo 1º).

No que diz respeito a criação de um fundo municipal existe legislação específica acerca da matéria Lei 4.320/64, artigos 71 a 74. Art. 71.



Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

. Portanto, a criação dos fundos municipais – aqueles especiais previstos no art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64, de caráter contábil, com a finalidade de abrigar contabilmente receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços – é permitida, não estando vedada pelo artigo 167, XIV, da Constituição Federal.

O projeto destaca a importância de utilizar esses recursos, criado pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente, para financiar ações de controle, fiscalização e defesa do meio ambiente, bem como para apoiar planos, programas e projetos de interesse ambiental. Isso abrange desde a proteção e recuperação de recursos naturais até a capacitação de recursos humanos em questões ambientais, o combate à poluição e o estímulo ao turismo sustentável.

Além disso, o projeto estabelece órgãos como o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) e o Comitê Gestor do Fundo Ambiental para monitorar e regulamentar a aplicação dos recursos do FMMA. Define-se claramente a responsabilidade desses órgãos em termos de análise e aprovação de propostas, prestação de contas e fiscalização. (Artigo 2º e Artigo 3º),



versando sobre os procedimentos contábeis com previsão nos artigos de 12 a 13 do referido diploma.

A preocupação com a transparência e responsabilidade na gestão do FMMA é evidente nos procedimentos contábeis e na prestação de contas (Artigo 5º), bem como na administração do fundo (Artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 10). O projeto também prevê a possibilidade de extinção do fundo por decisão legislativa ou judicial, com a transferência de seu patrimônio para o poder público municipal. (Artigos 4º e Artigo 17).

No geral, esse projeto visa, como dito, criar um arcabouço legal sólido para a gestão ambiental em Caruaru, alinhado aos princípios de sustentabilidade, controle social e responsabilidade na aplicação dos recursos destinados à preservação do meio ambiente no município.

A autonomia dos municípios é um princípio fundamental na administração pública, conferindo-lhes a capacidade de legislar sobre questões locais e questões ambientais. No contexto urbano, essa autonomia se manifesta na habilidade do município em adaptar suas leis, para atender às demandas específicas da comunidade.

Ao exercer essa competência, os municípios buscam assegurar um desenvolvimento urbano sustentável, visando aprimorar a qualidade de vida e a segurança dos cidadãos. A revisão periódica e atualização de suas leis refletem a capacidade do poder público em responder de maneira ágil e eficaz às necessidades da população, promovendo a eficiência na gestão urbana. Vale salientar que, o Projeto de Lei Complementar em análise cumpre todos os requisitos legais e não dispõe de vício algum de iniciativa, sendo de iniciativa exclusiva o Poder Executivo, e está de inteiro teor de acordo com o Art. 36, LOM e o Art. 131, RI, *in verbis*:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração

direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da



administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como

as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e

permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração

direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos,

estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes

e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio

da isonomia.

A presente legislação em estudo respeitar a capacidade do município de ajustar suas próprias leis implica reconhecer a relevância da administração local na formação de cidades mais flexíveis, inclusivas e capazes de se adaptar. A participação ativa da comunidade é essencial para assegurar que as alterações refletem verdadeiramente os anseios e requisitos da população, fortalecendo os alicerces de uma gestão administrativa equilibrada e em contínua evolução. Nisto, ressalta-se a importância dada pela Constituição Federal no legislar do Município em assuntos que lhe cabem, conforme o art. 30, CF, *in verbis*:



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

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

Concluindo esta avaliação, podemos afirmar com segurança que o projeto não só atende integralmente às normas e regulamentos estabelecidos, mas também reforça a integridade do processo legislativo. Dessa maneira, contribui de forma significativa para a construção de uma administração pública sólida, plenamente alinhada aos princípios democráticos e legais que fundamentam nosso Estado, seguindo de maneira rigorosa as atribuições delineadas pela Lei Orgânica Municipal, conforme descrito no artigo 55, III.

Art. 55 - Ao Prefeito compete privativamente:

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

Por fim, a Consultoria Jurídica expressa sua posição a favor da **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE** do projeto, respaldando a iniciativa como plenamente aderente aos preceitos normativos e à estrutura constitucional.

6 DAS EMENDAS

Há o oferecimento de emenda aditiva ao Projeto de lei complementar em análise.

7 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, essa consultoria opina, em parecer não vinculante, pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE** do projeto, respaldando a iniciativa como plenamente aderente aos preceitos normativos e à estrutura constitucional, **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 submetendo, 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 FREITAS

Consultor Jurídico Executivo

LUCAS GOUVEIA

Estagiário CJL