

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 65-A/2025.

PROTOCOLO: 1583/2025.

DATA ENTRADA: 08 de abril de 2025

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 189.

AUTORIA: Vereador Fagner dos Animais.

EMENTA: Dispõe sobre a alteração do artigo 8º, § 4º, da Lei Complementar Municipal nº 073, de 22 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regulamento dos loteamentos fechados e dos condomínios horizontais de lotes no perímetro urbano, e dá outras providências, alterando seu conteúdo.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei Complementar nº 189 de autoria do Vereador Fagner Fernandes**. O objetivo do projeto de lei complementar é a alteração do artigo 8º, § 4º, da Lei Complementar Municipal nº 073, de 22 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regulamento dos loteamentos fechados e dos condomínios horizontais de lotes no perímetro urbano, e dá outras providências, alterando seu conteúdo.

O Projeto de Lei Complementar a ser analisado é composto por dois artigos, contendo alteração legislativa no §4º, do Art. 8º, da lei que especifica.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

Considerada como primeiro instrumento do Estado Democrático de Direito, a lei sustenta os pilares e orienta os caminhos da democracia, a Lei fortalece a sociedade, sendo indubitavelmente necessário a atualização e modernização das normas jurídicas, frente a toda a globalização e as necessidades do bem estar ambiental.

As áreas verdes possuem a importante função de reduzir efeitos da poluição e dos ruídos, agem diretamente na redução da temperatura e na velocidade dos ventos, além de influenciarem no balanço hídrico e ainda podem servir de abrigo a diversos animais silvestres que vivem nas cidades, tendo uma grande influência em todo bio-sistema.

O aumento dessa área em percentual, é necessidade extrema, visto o aquecimento global, a matança abusiva de diversas espécies de fauna e flora, bem como, trará uma maior arborização à população.

A responsabilidade do Estado, que compreende todos os entes Federativos: União, Estados e municípios, visa a garantia e proteção do meio ambiente, consagrado na Constituição Federal e as diversas normas estaduais e municipais.

Dar uma nova redação à Lei citada, é fazer valer o Ordenamento Jurídico e seus preceitos. A regulamentação se torna, ainda, mais urgente e necessária, quando abarca deveres e direitos sociais manifestos.

No mérito jurisprudencial, preceituamos repete o quanto disposto no art. 63, I, da Constituição da República.

"Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista (art. 24, § 3º, I, Constituição Estadual), o que desonora a arguição de inconstitucionalidade porque a previsão controversida não gera acréscimo à despesa originariamente prevista e nem falcete pertinência temática".

Não sendo o caso do Projeto em espécie, que não cria despesa alguma para o Poder Executivo, só atualiza o que existe.

Cumprir enfatizar como destacado pelo Supremo Tribunal Federal que:

Rua 15 de Novembro, 201 | Nossa Senhora das Dores | Caruaru-PE | CEP 55.004-903 | Tel: (81) 3701-1850
www.camcaruaru.pe.gob.br | camcaruaru@bol.com.br | CNPJ 11.472.180/0001-20



"[...] O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendia repular a concepção legalista de Estado (RT 32/343 - RT 33/107 - RT 34/6 - RT 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. (...) (RT 210/1.084).

Também colacionamos na justificativa presente:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Birigui - Emenda parlamentar que originou a Lei n. 7.084 de 08 de fevereiro de 2022 que dispõe sobre a "concessão de bolsa de estudo para ações do Programa Municipal de Residência Pedagógica nas Escolas da Rede Municipal de Ensino", cujos vícios alega recaírem sobre o artigo 3º, § 1º. - O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante o Tribunal de Justiça é unicamente a norma constitucional estadual, excluindo-se, assim, a imputação por descumprimento ou violação de preceitos da Lei Orgânica do Município, como pretendeu o Prefeito Municipal - Preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente da Câmara Municipal - Rejeição - O Presidente da Câmara Municipal pode apresentar as informações requisitadas, pois ausente qualquer discussão de cunho particular ou subjetivo em controle normativo abstrato, inexistindo, ainda, a caracterização de litígio - Dição do Artigo 6º da Lei n. 9.868/1999 - Mérito - Possibilidade de emenda parlamentar à lei de iniciativa exclusiva do Executivo - Vício de iniciativa - Não ocorrência - Prerrogativa de emenda conferida ao Poder Legislativo aos Projetos de Lei de iniciativa reservada ao

Rua 15 de Novembro, 201 | Nossa Senhora das Dores | Caruaru-PE | CEP 55.004-903 | Tel: (81) 3701-1850
www.camcaruaru.pe.gob.br | camcaruaru@bol.com.br | CNPJ 11.472.180/0001-20



Chefe do Executivo desde que observadas a pertinência temática e a ausência de aumento de despesa - Parâmetros observados na redação do Artigo 3º, § 1º por força de emenda parlamentar - Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente. (TJ-SP - ADI: 21743774720228260000 SP 2174377-47-2022.8.26.0000, Relator: Marcia Daila Déa Barone, Data de Julgamento: 01/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/02/2023)

Destá forma, busca o apoio dos nobres Pares, para a aprovação do presente Projeto de Lei, que é de relevante interesse público e social.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru, 08 de abril de 2025.

Vereador Fagner Fernandes
Assinado de forma digital por Vereador Fagner Fernandes
Dados: 2025.04.08 08:51:55 -03'00'

**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 vinculante¹, 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. 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.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“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).”

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. TÉCNICA LEGISLATIVA

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 constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei Complementar demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Complementar. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente à **lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - **lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano**;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Complementar**, conforme definido no inciso VI do Art. 35 da LOM, para matérias de competência da administração municipal com zoneamento e parcelamento do solo urbano.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber, *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; (Vide ADPF 672)

A matéria tratada, referente ao aumento do percentual mínimo de áreas verdes em loteamentos fechados, insere-se no âmbito do ordenamento territorial e da política urbana, áreas de interesse eminentemente local e diretamente relacionadas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DE INICIATIVA CONCORRENTE.

A matéria objeto do presente Projeto de Lei Complementar, que busca alterar o percentual mínimo de áreas verdes exigidas em loteamentos fechados no perímetro urbano, insere-se claramente nesse âmbito, pois trata da organização do espaço urbano, do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida da população, temas de nítido interesse local.

Ademais, o artigo 182 da Constituição Federal prevê a política de desenvolvimento urbano como responsabilidade municipal, exigindo que esta se desenvolva conforme diretrizes gerais estabelecidas pela União, mas sempre respeitando as peculiaridades e os interesses do ente local.

Ressalte-se, ainda, que a iniciativa parlamentar **é legítima**, considerando que o projeto não cria despesa pública nem interfere na estrutura administrativa do Executivo, respeitando, assim, a reserva de iniciativa prevista constitucionalmente.

Como assegura o art. 35, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal que assegura a legitimidade do poder legislativo, quais sejam:

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de

dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

Diante do exposto, resta evidente que o presente Projeto de Lei Complementar observa a competência legislativa do Município, ao tratar de matéria de interesse local, ligada ao ordenamento territorial, à proteção ambiental e à promoção da qualidade de vida da população.

Por ser norma mais protetiva, a jurisprudência dos tribunais é afirmativa quanto a competência do ente municipal em legislar sobre o tema:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL. PARÂMETRO CONSTITUCIONAL PRESENTE. LEI ESTADUAL DE EFEITOS ABSTRATOS. ART. 116-A DA LEI ESTADUAL Nº 20.922 , DE 2013. DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMPREENDIMENTOS DE PARCELAMENTO DE SOLO. SUPRESSÃO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS. NÃO OCORRÊNCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL INEXISTENTE. INCONSTITUCIONALIDADE AUSENTE. PRETENSÃO REJEITADA. 1. Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado de Minas Gerais . 2. Indicadas as normas da Constituição do Estado de Minas Gerais supostamente violadas e os fundamentos jurídicos respectivos, não há que se falar em ausência de parâmetro com a referida Constituição . 3. Sendo a lei impugnada de efeitos gerais e abstratos, é possível o controle de constitucionalidade. **4. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é patrimônio comum do povo, conforme art. 225 da Constituição da Republica . E, pelo princípio da proibição ao retrocesso, toda proteção que se conquista em matéria ambiental representa um direito adquirido fundamental que não admite retroação, sob pena de violação da dignidade humana. 5. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. As normas editadas pelos entes federados em matéria de meio ambiente devem ter caráter suplementar e não podem contrariar o disposto na legislação federal.** 6. O art. 116-A da Lei estadual nº 20.922 , de 2013, com a redação dada pelo art. 70 da Lei estadual nº 22.796 , de 2017, dispensou o licenciamento ambiental dos

empreendimentos de parcelamento de solo, implantados ou não, comprovadamente aprovados e registrados, nos termos da Lei nº 6.766, de 1979, até 28.11.2002. 7. Todavia, o parágrafo único da mesma norma estabeleceu que os referidos empreendimentos ficam dispensados do licenciamento ambiental em nível estadual, ressalvadas as demais autorizações, licenças, alvarás e outorgas previstos na legislação. 8. Portanto, não há supressão da competência dos Municípios para regular o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local, bem como não há violação ao princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, rejeitadas duas preliminares.

Além disso, o projeto encontra amparo na legislação local, especialmente no artigo 35, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, que expressamente inclui a legislação sobre zoneamento e parcelamento do solo urbano como matéria a ser regulada por lei complementar, exigindo para sua aprovação o voto qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

7. QUADRO COMPARATIVO.

LEGISLAÇÃO ATUAL	PROPOSTA DE LEI
<p>Art. 8º (...) § 4º As áreas verdes dos loteamentos fechados implantados no município não serão inferiores a 10% (dez por cento) do total do empreendimento, podendo incluir neste percentual áreas de preservação permanente. As áreas verdes terão sua gestão e conservação a cargo da entidade representativa dos proprietários, seguindo as diretrizes do órgão ambiental competente quanto à forma de manutenção e conservação destas, além das previstas nesta Lei, na Lei Federal nº 6.766/1979 e no Plano Diretor vigente no Município. As áreas de equipamento comunitário serão de uso comum dos proprietários, devendo ser previamente aprovado pelo Município</p>	<p>Art. 8º (...) § 4º As áreas verdes dos loteamentos fechados implantados no município não serão inferiores a 30% do total do empreendimento, podendo incluir neste percentual áreas de preservação permanente. A gestão e conservação das áreas verdes ficarão a cargo da entidade representativa dos proprietários, seguindo as diretrizes do órgão ambiental competente quanto à forma de manutenção e conservação destas, além das previstas nesta Lei, na Lei Federal nº 6.766/1979 e no plano diretor vigente no Município. As áreas de equipamento comunitário serão de uso comum dos proprietários, devendo ter aprovação prévia do município.</p>

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando a votação nominal, por maioria qualificada, nos termos do art. 107, inciso II, c.c Art. 115, §3º, alínea a, do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da **maioria absoluta** de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

(...)

II – **nominal**, nas proposições de **projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decore parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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, o projeto de lei, **após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação**, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias** será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de **quinze dias úteis** para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente, nos termos do Art. 138 do R.I.

9. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares e a Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade destas.

10. PRECEDENTES

São os precedentes encontrados sobre normas protetivas locais:

- Lei Complementar nº 62, de 27 de dezembro de 2018 - Institui o Programa de incentivo denominado IPTU Verde no Município de Caruaru e dá outras providências.
- Lei nº 5.112, de 06 de junho de 2011 - Substituição de Sacos e Sacolas de Plásticos e de Lixo.

11. 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/rejeição.

Diante do exposto, verifica-se que o **Projeto de Lei Complementar 189/2025** atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade.

Assim sendo, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **pela constitucionalidade e legalidade** do projeto de lei complementar.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 04 de Junho de 2025.



Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.



**LÍDIA GABRIELE CORDEIRO
SILVA**
Estagiário de Direito.

Consultora Jurídica Geral.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.