

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 71-A.

PROTOCOLO: 3143.

DATA ENTRADA: 11 de junho de 2026.

PROJETO DE LEI: 10457.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Institui o Programa Municipal de Microflorestas Urbanas de Caatinga - Florestas de Bolso e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei de iniciativa da Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que institui o Programa Municipal de Microflorestas Urbanas de Caatinga - Florestas de Bolso e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por ofício, mensagem de justificativa, declaração do ordenador de despesas e projeto com 7 (sete) artigos, todos devidamente formulados pelo 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, a Constituição Estadual de Pernambuco, 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, cuja justificativa é a seguinte:

**MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 016/2026**

Excelentíssimos(as)  
Senhor Presidente,  
Senhores Vereadores,  
Senhoras Vereadoras.

Encaminho à elevada apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal o incluso Projeto de Lei que *"Institui o Programa Municipal de Microflorestas Urbanas de Caatinga - Florestas de Bolso e dá outras providências"*, destinado à promoção da recomposição da cobertura vegetal nativa, ao fortalecimento da biodiversidade urbana e à melhoria da qualidade ambiental no Município de Caruaru.

A presente iniciativa fundamenta-se na necessidade de ampliar as ações municipais voltadas à sustentabilidade ambiental, à adaptação às mudanças climáticas e à valorização do bioma Caatinga, patrimônio natural de relevante importância ecológica para a região. O crescimento urbano e a crescente impermeabilização do solo impõem desafios relacionados à elevação das temperaturas, à redução da biodiversidade e à degradação de espaços públicos, tornando indispensável a adoção de medidas que promovam o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da população.

O Programa "Florestas de Bolso" propõe a implantação de microflorestas urbanas e a recuperação de áreas degradadas por meio da utilização prioritária de espécies nativas da Caatinga, favorecendo a criação de corredores ecológicos, o aumento da cobertura vegetal, a melhoria do microclima urbano e a ampliação dos serviços ecossistêmicos prestados à coletividade.

Além dos benefícios ambientais, a proposta busca estimular a participação da sociedade civil, das instituições de ensino, da iniciativa privada e das organizações comunitárias em ações de preservação e recuperação ambiental, fortalecendo a educação ambiental e o sentimento de pertencimento da população em relação aos espaços públicos do Município.

Importante destacar que a execução do Programa observará critérios técnicos definidos pelo órgão ambiental competente, assegurando o adequado planejamento, implantação e monitoramento das áreas contempladas, sem que haja transferência de posse, propriedade ou qualquer direito real sobre os espaços utilizados.

A proposição também possibilita a utilização sustentável de áreas públicas ociosas ou subutilizadas, transformando-as em espaços ambientalmente qualificados, aptos a contribuir para a mitigação dos impactos ambientais decorrentes da urbanização e para a construção de uma cidade mais resiliente, sustentável e alinhada às diretrizes contemporâneas de gestão ambiental.

**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<sup>1</sup>, 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 dessa 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:

**“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).”

---

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

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 em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, 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 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 Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas se tratam de “*numerus clausus*”. Eis o texto da LOM:

##### 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.

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

**I** – projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, a opção correta.

#### 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O projeto de lei visa instituir o Programa Municipal de Microflorestas Urbanas de Caatinga - Florestas de Bolso e dá outras providências.

O projeto não invade a competência legislativa da União, dos Estados, do Poder Legislativo ou de sua Mesa Diretora. A matéria versa sobre a proteção do meio ambiente, a preservação da flora e o adequado ordenamento territorial que são matérias de competência comum e de claro “*interesse local*” do Município, respaldadas pelo art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal e da Constituição Estadual:

Constituição Federal de 1988



**Art. 30. Compete aos Municípios:**

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

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 78 – Cabe aos Municípios, além das competências previstas na Constituição da República:

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

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

Lei Orgânica do Município de Caruaru

Art. 5º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

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

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

Desta forma, resta claro que o interesse local é preponderante diante do objeto. A matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre esses assuntos (Art. 30, I, CF), especificamente porque trata-se do exercício legítimo de sua prerrogativa constitucional de deflagrar o processo legislativo para criar programas de governo e dispor sobre a organização e prestação de serviços públicos locais, respeitando integralmente a Separação dos Poderes e o art. 36 da Lei Orgânica Municipal.

**Conclusão sobre Competência Vertical:** o Município está atuando dentro de sua esfera constitucional, sem invadir as competências privativas da União (Art. 22, CF) ou as competências residuais dos Estados.

## **6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.**

O projeto não invade a competência legislativa da União, dos Estados, nem atenta contra as regras da Mesa Diretora ou da Câmara. A propositura, **originada do próprio Chefe do Poder Executivo**, materializa de forma legítima a sua competência privativa para dar início a projetos de lei que, **delineada no Art. 36, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, que lhe reserva exclusivamente a iniciativa de leis que disponham a**

**preservação da flora e o adequado ordenamento territorial, com o uso da estrutura administrativa.**

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

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

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

(...)

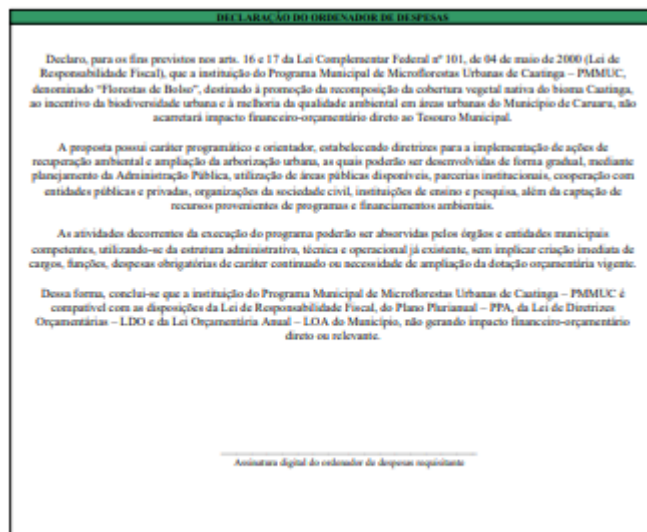
III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Portanto, materialmente, a proposta é constitucional e possui um excelente apelo ecológico. Ao incentivar o plantio de alta densidade de espécies nativas da Caatinga em áreas públicas e privadas (Art. 1º e Art. 3º), o projeto efetiva o dever do Estado de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme determina o art. 225 da Constituição Federal.

## **7. DA RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Em regra, a criação de programas governamentais voltados à intervenção urbana geraria despesas diretas. O Art. 6º do projeto, inclusive, menciona que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias específicas.

Contudo, a propositura possui uma blindagem fiscal. O Prefeito anexou ao projeto o Anexo VI (Declaração do Ordenador de Despesas), exigido pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Neste documento, o Executivo atesta formalmente que o programa *"não acarretará impacto financeiro-orçamentário direto ao Tesouro Municipal"*:



Portanto, o projeto atende a responsabilidade fiscal, visto que a justificativa contábil apresentada é que o projeto tem caráter orientador e programático, sendo executado de forma gradual através de parcerias e aproveitando a estrutura administrativa e operacional já existente na Prefeitura, **sem implicar na criação imediata de cargos ou de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC).**

## 8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, **a votação nominal e por maioria simples**, nos termos do art.115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

**Art. 138** – 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.

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.

## **9. CONCLUSÃO.**

### **9.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:**

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei, em sua redação original, atende plenamente aos requisitos de técnica legislativa, adequação da via eleita, competência constitucional e responsabilidade fiscal, não apresentando qualquer vício de iniciativa formal ou material.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela constitucionalidade e legalidade do projeto, exarando parecer **FAVORÁVEL** ao seu regular prosseguimento e deliberação.

### **9.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:**

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de junho de 2026.



71-A

**Dr. ANDERSON MELO**

OAB 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação  
Digital

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**  
Consultora Jurídica Geral.

**DR. BRENNO H. DE O. RIBAS**  
Consultor Jurídico Executivo.