



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 337/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 121/2023 – Inclui o § 6º ao art. 3º da Lei nº 6.116, de 22 de junho de 2021, nos termos que especifica.

Autoria: Vereador Mayr.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Inclui o § 6º ao art. 3º da Lei nº 6.116, de 22 de junho de 2021, nos termos que especifica.”, conforme segue:

Lei nº 6.116/2021	PL 121/2023
<p>Art. 3º. O Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais - PMPSA será executado mediante os seguintes instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none">I. projetos de pagamento por serviços ambientais;II. captação, gestão e transferência de recursos dirigidos ao pagamento dos serviços ambientais;III. convênios e parcerias técnico-financeiras;IV. assistência técnica e capacitação voltadas à promoção dos serviços ambientais;V. inventário de áreas potenciais para a promoção de serviços ambientais;VI. banco de áreas verdes; eVII. cadastro municipal do Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais - PMPSA. <p>§ 1º. O Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais – PMPSA será executado</p>	<p>Art. 1º. É incluso o § 6º ao art. 3º da Lei nº 6.116, de 22 de junho de 2021, que “Institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais - PMPSA no Município de Valinhos”, nos seguintes termos:</p> <p>§ 6º- As áreas de Reserva Legal, assim definidas no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012), também podem ser beneficiadas por este programa como áreas potenciais;</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

através de um Comitê Gestor designado para este fim.

§ 2º. A transferência de recursos de que trata o inciso II do caput pode ocorrer nas seguintes modalidades, entre outras:

- I. pagamento direto, monetário ou não monetário, públicos ou privados;*
- II. prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;*
- III. compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;*
- IV. títulos verdes (green bonds);*
- V. comodato.*

§ 3º. É permitida a cumulação dos recursos transferidos através deste Programa com benefícios fiscais em relação ao IPTU quando a área objeto dos serviços ambientais se encontrar em zoneamento urbano;

§ 4º. O inventário de áreas potenciais deverá ser atualizado periodicamente, contendo a análise de priorização das áreas, salvaguardadas as restrições de elegibilidade definidas nesta Lei e em suas regulamentações.

§ 5º. O Cadastro Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais tem como objetivos integrar, gerenciar e compartilhar dados e informações das iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais implementadas no Município, devendo conter, no mínimo:

- I. os contratos de pagamento por serviços ambientais realizados envolvendo agentes públicos e privados;*
- II. as áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados;*
- III. as informações sobre os projetos que integram a política municipal.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a análise técnica do projeto.

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB).

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

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

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

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à competência para legislar em **matéria ambiental** o art. 24, da Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:*

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;"

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, como dito, os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza³ assevera: “*Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade*”.

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nessa esteira, a Suprema Corte consignou no tema de repercussão geral nº 145 a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, vejamos:

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (gn)

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece como hipótese de competência comum (material ou administrativa) dos entes federativos a preservação do meio ambiente:

*Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*

(...)

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência municipal em matéria ambiental:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que "estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências". 1. Alegação de criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). 2. **Alegação de vício de iniciativa. Rejeição.** Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Tema 917). 3. **Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição.** Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo. 4. **Alegação de usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa dos animais (art. 24, VI, da Constituição Federal). Rejeição. Município que buscou apenas cumprir seu compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII, e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal), garantindo, ademais, efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005). Supremo Tribunal Federal que, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal)". **Ação julgada improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157069-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 12/03/2021)***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn. Ambiental. Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. **No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente.** **CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral.** Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020)

No concernente à matéria o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) igualmente dispõe sobre programa de pagamento por serviços ambientais incluindo a manutenção das áreas de reserva legal, vejamos:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, **programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente**, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: [Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012.](#)

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, **de Reserva Legal** e de uso restrito;*

(...)

§ 4º As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa.

Por seu turno, a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais estabelece:

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

(...)

III - a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares;

IV - a complementaridade do pagamento por serviços ambientais em relação aos instrumentos de comando e controle relacionados à conservação do meio ambiente;

(...)

VI - a complementaridade e a coordenação entre programas e projetos de pagamentos por serviços ambientais implantados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pela iniciativa privada, por Oscip e por outras organizações não governamentais, consideradas as especificidades ambientais e socioeconômicas dos diferentes biomas, regiões e bacias hidrográficas, e observados os princípios estabelecidos nesta Lei;

(...)

“Art. 9º Em relação aos imóveis privados, são elegíveis para provimento de serviços ambientais:

(...)

*Parágrafo único. As Áreas de Preservação Permanente, **Reserva Legal** e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação ambiental **serão elegíveis para pagamento por serviços ambientais** com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas no entorno de nascentes, localizadas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou de avançada fragmentação. (Redação dada pela Lei nº 14.653, de 2023)”

No que tange às **regras para deflagrar o processo legislativo** a Constituição do Estado de São Paulo no art. 24, § 2º, estabelece:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Do mesmo modo, o art. 48 da Lei Orgânica do Município assim dispõe:

“Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.”

Aliás, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa, trata-se do Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“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)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido colacionamos decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que "dispõe sobre a proibição da prática de maus-tratos em animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências", da Estância Hidromineral de Poá – **Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município** – Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – **Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** – **Inconstitucionalidade não configurada** – Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196948-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 20/02/2020)*

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da LC nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 21 de setembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica