



**Processo Eletrônico nº 850/2026**

**Projeto de Lei Ordinária nº 24/2026**

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei Ordinária nº 24/2026. Altera a Lei Municipal nº 3.210/2022 para acrescentar inciso ao art. 114, incluindo expressamente os recursos de compensação ambiental como receita do Fundo Especial de Meio Ambiente – FEMA. Competência municipal e iniciativa privativa do Executivo observadas. Coerência sistêmica com os arts. 120 a 127 do Código Ambiental Municipal. Imprecisão na data da lei alterada. Parecer pela constitucionalidade, juridicidade e aprovação, com recomendação de correção.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo Municipal que propõe a inclusão do inciso XI ao art. 114 da Lei Municipal nº 3.210, de 19 de abril de 2022 (Código Ambiental do Município de Viana), com o objetivo de reconhecer expressamente como receita do Fundo Especial de Meio Ambiente – FEMA os recursos financeiros provenientes de compensação ambiental decorrentes de licenciamento ambiental, termos de compromisso, condicionantes, acordos ou instrumentos congêneres, inclusive aqueles firmados com pessoas jurídicas de direito privado.

Conforme a Mensagem que acompanha a proposição, a medida decorre da necessidade de adequação normativa, a fim de conferir previsão legal expressa ao ingresso desses recursos no FEMA, independentemente da natureza específica do empreendimento ou do instrumento jurídico que lhe dê origem. A iniciativa é apresentada como de caráter permanente e abrangente, destinada a estruturar o Fundo Municipal de Meio Ambiente para o recebimento de valores oriundos de condicionantes de licenciamento, termos de compromisso e instrumentos congêneres.

É o relatório.





## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidária, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

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.

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. COMPETÊNCIA

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 24/2026 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: “A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não 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.”<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “O que define e caracteriza interesse local, inscrito como

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.





dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>:

"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."

O fundamento primário para a atuação do Município reside no conceito constitucional de "interesse local" (art. 30, I, da CF). Este não é um conceito vago, mas um critério técnico que se define pelo princípio da predominância do interesse. Ou seja, uma matéria é de interesse local quando seus efeitos e implicações se manifestam de forma mais direta e imediata na vida da comunidade local do que na esfera regional ou nacional.

No caso em tela, o projeto de lei atende ao requisito formal de competência legislativa. A matéria tratada — a estruturação das receitas do Fundo Especial de Meio Ambiente e a formalização do ingresso de recursos de compensação ambiental — enquadra-se na prerrogativa que a Constituição da República atribui aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o disposto em seu artigo 30, inciso I.

O interesse local é manifesto, pois a proposição visa fortalecer o instrumento financeiro da política ambiental municipal, viabilizando a aplicação de recursos de compensação ambiental em ações, programas e projetos cujos beneficiários diretos e cujos efeitos se concentram no território de Viana. Trata-se, portanto, de matéria que afeta

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





predominantemente a vida dos munícipes e a qualidade ambiental local, justificando a atuação do Poder Legislativo municipal para discipliná-la.

No que tange à análise de competência, cumpre destacar que o Município atua, no presente caso, no exercício de sua competência suplementar (art. 30, II, da CF), além da prerrogativa de legislar sobre o interesse local (art. 30, I, da CF). A legislação federal, a exemplo da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), estabelece as diretrizes gerais da política ambiental (a "moldura" normativa), mas intencionalmente deixa aos municípios, que estão na linha de frente da gestão do território, a tarefa de preencher as lacunas e detalhar os mecanismos de execução.

Nesse sentido, a medida proposta, ao vincular as receitas de compensação ambiental ao FEMA, regulamenta e instrumentaliza, no plano municipal, a obrigação geral prevista pela União. Dessa forma, o projeto não extrapola os limites constitucionais; ao contrário, viabiliza a aplicação local da norma federal por meio de um mecanismo de gestão próprio, em um claro e legítimo exercício de federalismo cooperativo.

### **3.2. INICIATIVA**

Analisada a competência material, passa-se à verificação da iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), estabelece um rol de matérias cuja faculdade de propor leis é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa e a gestão orçamentária, impedindo que o Poder Legislativo crie, por conta própria, novas estruturas, atribuições ou despesas para a Administração Pública.

Pelo princípio da simetria, os municípios devem observar obrigatoriamente as regras de iniciativa privativa previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, comando este que a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz em seu art. 31, parágrafo único.

No caso em análise, o Projeto de Lei nº 24/2026 foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo, o que se mostra correto. A alteração das receitas do Fundo Especial de Meio Ambiente – FEMA, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, é matéria que se insere na esfera de organização e funcionamento da Administração Pública, além de tratar da gestão de recursos financeiros públicos.

A iniciativa para legislar sobre a criação e estruturação de órgãos da administração e sobre matéria orçamentária é reservada ao Chefe do Executivo. O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência consolidada sobre o tema, reafirmando que a usurpação dessa competência pelo Legislativo gera vício de inconstitucionalidade formal. Em um caso análogo, ao analisar a criação de um fundo com previsão de repasse de recursos, o STF decidiu:





STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4288  
SP — Publicado em 13/08/2020

*Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.*

Dessa forma, ao propor a alteração do art. 114 da Lei Municipal nº 3.210/2022, que **modifica a estrutura de receitas do FEMA e amplia as fontes de custeio vinculadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente**, o Prefeito Municipal atuou dentro de sua esfera de competência privativa, não havendo, portanto, qualquer vício de iniciativa no projeto de lei em análise.

### 3.3. ASPECTO MATERIAL

Conforme relatado, o presente Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, propõe a inclusão do inciso XI ao art. 114 da Lei Municipal nº 3.210/2022, com o objetivo de reconhecer expressamente como receita do Fundo Especial de Meio Ambiente – FEMA os recursos financeiros provenientes de compensação ambiental decorrentes de licenciamento ambiental, termos de compromisso, condicionantes, acordos ou instrumentos congêneres, inclusive aqueles firmados com pessoas jurídicas de direito privado.

No plano material, a proposição insere-se em contexto de adequação normativa interna do próprio Código Ambiental Municipal. O art. 113 da Lei Municipal nº 3.210/2022 instituiu o FEMA, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e o art. 114 enumera suas fontes de receita. Em paralelo, os arts. 120 a 127 do mesmo diploma já disciplinam a compensação ambiental como instrumento da política municipal de meio ambiente, fixando sua finalidade, as etapas vinculadas ao licenciamento e os critérios de aplicação dos recursos. Havia, portanto, incoerência sistêmica relevante: o Código definia o instituto e seus critérios operacionais, mas não o reconhecia formalmente como receita do Fundo. A proposição sana essa incongruência.

A inclusão proposta é materialmente compatível com a ordem jurídica por três razões que se complementam. Primeiramente, atende ao princípio da legalidade administrativa, conferindo base legal expressa ao ingresso de recursos de compensação ambiental no FEMA, o que afasta eventuais questionamentos acerca da regularidade desse fluxo financeiro. Em segundo lugar, harmoniza o marco normativo municipal com a legislação federal aplicável, notadamente a Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC) e os Decretos Federais nº 4.340/2002 e nº 6.848/2009, que já preveem a compensação ambiental como instrumento cujos recursos devem ser destinados a unidades de conservação, em consonância





com o inciso XVI do art. 2º da própria Lei Municipal nº 3.210/2022. Por fim, a proposição não cria novas obrigações aos particulares, tampouco amplia hipóteses de cobrança, limitando-se a estabelecer base legal clara para o recebimento, gestão e aplicação de recursos já devidos por força de outros dispositivos.

Quanto ao conteúdo do inciso proposto, sua amplitude é tecnicamente adequada. A referência a licenciamento ambiental, termos de compromisso, condicionantes e instrumentos congêneres abrange as modalidades previstas nos arts. 120 a 127 da Lei Municipal nº 3.210/2022, incluindo compensações vinculadas às licenças municipal prévia (LMP), de instalação (LMI) e de regularização (LMR), conforme o cronograma do art. 124, bem como valores oriundos de termos de compromisso ambiental (TCA) disciplinados no art. 84 do mesmo diploma. A menção expressa a pessoas jurídicas de direito privado é pertinente, dado que os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental municipal são, em sua grande maioria, de titularidade privada.

Registre-se, por fim, que a aplicação dos recursos recebidos com fundamento no novo inciso deverá observar as prioridades estabelecidas no art. 121 e o comando do art. 123 da Lei Municipal nº 3.210/2022, que impõe destinação obrigatória de parte dos recursos de compensação ambiental para indenização de propriedades não indenizadas em áreas de unidades de conservação já criadas, dispositivos com os quais o inciso XI convive harmonicamente, sem qualquer antinomia.

Dessa forma, constata-se que o Projeto, em sua substância, contém elementos que o tornam materialmente compatível com a ordem jurídica — adequação sistêmica interna, alinhamento com a legislação federal, ausência de criação de novas obrigações e delimitação clara da destinação dos recursos — não se identificando ilegalidade ou inconstitucionalidade apta, por si só, a macular a proposição.

#### **4. TÉCNICA LEGISLATIVA**

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, "A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser





obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em exame, verifica-se que o texto do Projeto de Lei nº 24/2026 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara. A técnica de acréscimo de inciso mediante reprodução do caput do art. 114 seguida de reticências e do novo dispositivo é a forma usual de alteração pontual de artigos enumerativos, e o texto proposto é autoaplicável, dispensando regulamentação posterior.

Identifica-se, contudo, um conjunto de imprecisões que merecem correção. O art. 1º do Projeto refere-se à "Lei Municipal nº 3.210, de 30 de dezembro de 2022", quando a data correta de publicação da lei alterada é 19 de abril de 2022, conforme o cabeçalho e o art. 361 do próprio diploma.

De igual modo, a ementa do Projeto identifica a lei alterada apenas por algarismos arábicos ("3.210/2022"), em desacordo com o padrão de identificação das normas jurídicas exigido pela Lei Complementar nº 95/1998, que requer a aposição da data por extenso.

Acrescente-se que a expressão "e dá outras providências" constante da ementa mostra-se desnecessária, uma vez que todos os dispositivos são desdobramentos diretos e essenciais do objeto principal, não havendo disposições secundárias ou residuais que justifiquem o emprego da cláusula genérica, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 95/1998.

Por fim, a expressão "passa a vigorar com a seguinte redação" constante do art. 1º é tecnicamente inadequada para a finalidade pretendida, qual seja, o mero acréscimo de inciso a artigo que permanece com sua redação anterior nos demais pontos, sendo a fórmula correta, em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998, a indicação de que o artigo "passa a vigorar acrescido do seguinte inciso".

Não se trata de vícios invalidantes, mas de imprecisões que devem ser saneadas para evitar dubiedade quanto ao ato normativo alterado, em observância ao dever de clareza e precisão que a técnica legislativa impõe. Assim, sugere-se a seguinte emenda modificativa: **(Recomendação nº 01)**

#### **Emenda modificativa**

Dê a seguinte redação a ementa e ao art. 1º do Projeto de Lei nº 24, de 2026:





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Altera a Lei Municipal nº 3.210, de 19 de abril de 2022, para acrescentar inciso ao art. 114, que dispõe sobre as receitas do Fundo Especial de Meio Ambiente – FEMA. (NR)

Art. 1º O art. 114 da Lei Municipal nº 3.210, de 19 de abril de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI: (NR)

Dessa forma, sanadas as imprecisões apontadas mediante a emenda modificativa sugerida, o Projeto de Lei nº 24/2026 apresenta-se em conformidade com os parâmetros de técnica legislativa exigidos pela Lei Complementar nº 95/1998, não se identificando qualquer outro óbice de ordem redacional ou estrutural que comprometa sua validade ou eficácia.

### 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, OPINA-SE, pela constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 24/2026, desde que atendidas as recomendações.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 14 de abril de 2026.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341

**BRUNO DEORCE GOMES**

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310035003300320031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 15/04/2026 13:58

Checksum: **97300BF2A6C9ADFE1767E2A2FE0CA93455F6B7DE0B163749EF346B443F9757E5**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 15/04/2026 14:34

Checksum: **436618AC8B8A637273C497C014842DDA86FAF544CA4017AC6AFF7933A39281C**

