



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER JURÍDICO

A Câmara Municipal fundamentada no art. 54 do RI encaminha projeto de lei nº 35/2025 para Consultoria Técnica.

O projeto de lei objetiva instituir o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ecossistêmicos e o Fundo Municipal de Pagamento por Serviços Ecossistêmicos.

Em suma, a ideia implica de valoração ambiental e, assim, no pagamento por serviços ecossistêmicos, no sentido de que alguém cuida do meio ambiente, preserva ecossistemas e quem usufrui – a coletividade, se beneficia desse serviço prestado pelo ecossistema protegido, paga àquele que cuida. Ou seja, há uma bilateralidade: uma prestação e uma contraprestação. É uma concepção de que o meio ambiente natural tem um valor econômico e, portanto, impõe-se incentivar as boas práticas mediante contraprestação financeira, constituindo em ferramenta para explicitar, de um lado, os custos da degradação e, de outro, uma técnica de valoração ambiental com incentivo à conservação de recursos naturais e seu uso de forma sustentável.

Cumpre verificar, então, se o projeto de lei confere suporte jurídico ao pagamento.

É o breve relato inicial.

De início, pontuo que o mundo encontra-se em constantes transformações, em grande parte advindas de ações antrópicas, que têm causado grande

**“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”**



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

impacto no ecossistema. É indispensável registrar que o avanço industrial e tecnológico trouxe consigo diversos benefícios para a humanidade, mas promoveu também a ideia de que os recursos naturais poderiam ser utilizados sem limites e que as consequências poderiam ser remediadas por novas tecnologias, o que não tem se mostrado factível, pelo contrário, tem criado diversas incertezas quanto ao futuro, melhor dizendo, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão aos homens e mulheres, em algum momento futuro, dissociarem-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas.

As mudanças climáticas, advindas da ação humana na natureza, também têm sido objeto de especial preocupação já que o desenvolvimento desenfreado acabou por alterar a vida e o habitat de diversos seres vivos. Tais fatos ensejam a adaptação do modo de vida humana, voltada ao aspecto sustentável.

Reitera-se, a capacidade de os indivíduos desestabilizarem o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, as quais se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais são escassos; determinados danos são irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza; alterações climáticas tornaram-se problema real; e a poluição se alastrou pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas da crise ambiental. Portanto, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana.

**“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”**



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O projeto de lei posto em debate vai ao encontro do desenvolvimento econômico e da preservação ambiental. A noção de desenvolvimento sustentável surge sob o influxo desse novo standard, prescrevendo uma forma de crescimento econômico que, partindo da consciência de que os bens da natureza (limitados) não bastam à satisfação das múltiplas necessidades humanas (ilimitadas), persiga o consumo racional, previdente e ordenado de tais recursos, e promova a sua constante renovação.

A Constituição Federal de 1988 reconhece, em seu art. 225<sup>1</sup>, o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinado à coletividade e ao Poder Público a sua efetivação. Nesse sentido, é notável a lição de José Afonso da Silva: “A Constituição, com isso, segue, e até ultrapassa, as Constituições mais recentes (Bulgária, art. 3, ex-URSS, art. 18, Portugal, art. 66, Espanha, art. 45) na proteção do meio ambiente. Toma consciência de que a qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação, e revitalização se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento”. Superada, portanto, a noção de neutralidade estatal que tanto caracterizou o liberalismo, a CF determina ao Poder Público atuar efetivamente no cuidado do meio ambiente e a produção de leis é instrumento necessário de atuação direta para perfazer a proteção mediante adoção de medidas econômicas e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e utilização sustentável dos recursos naturais.

<sup>1</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ainda é de se referir que a ideia de retorno econômico é pertinente em razão de que a simples proibição de condutas que degradam o meio ambiente não se mostra eficaz, por outro lado, princípios econômicos comprovam que as pessoas reagem a incentivos financeiros, nesse sentido dispõe Born e Talocchi:

“Mecanismos de compensações e prêmios pela conservação e restauração de serviços ambientais podem ser importantes instrumentos para promoção da sustentabilidade social, ambiental e econômica, sobretudo de populações rurais que habitam áreas estratégicas para a conservação da biodiversidade, a produção de água e proteção de mananciais, a proteção de florestas, a produção de alimentos saudáveis e até para o exercício de atividades recreativas, religiosas e turísticas”.<sup>2</sup>

Não se deve desprezar que a mesma Constituição que protege o meio ambiente também afirma que o Estado brasileiro deve garantir a livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III, e 170, VII), proteger a propriedade (arts. 5º, “caput” e XXII, e 170, II), buscar o pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º) e a defender o consumidor (arts. 5º, XXXII, e 170, V). As políticas públicas ambientais suscitam, assim, o duelo valorativo entre a proteção ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo

<sup>2</sup> BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sergio. Compensações por serviços ambientais: sustentabilidade ambiental com inclusão social. In: BORN, Rubens Harry; TALOCCHI, Sergio. Proteção do capital social e ecológico: por meio de Compensações por Serviços Ambientais (CDA). São Paulo: Petrópolis; São Lourenço da Serra, 2002. pg. 27

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

como centro de gravidade o bem comum e a pessoa humana, num cenário de escassez. Portanto, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas, o que justifica realizar arranjos legais, como a presente proposta legislativa, mais eficientes para o desenvolvimento sustentável.

A respeito da competência dos municípios para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, colacionamos lição da doutrina de Paulo de Bessa Antunes, renomado especialista no campo do Direito Ambiental:

(...) seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos

**“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”**



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente." ('Direito ambiental'. 8<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77-8).

Quanto à competência municipal para legislar sobre a matéria, é importante destacar o entendimento firmado no STF:

"(...) Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. (...)." (RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88) [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145].

**"DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! "**



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No que diz respeito à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que poderiam limitar o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal, aplicadas por simetria aos Estados e Municípios. Dispõe o artigo 61, § 1º, da CF:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

"DOE SANGUE, DOE ORGÃOS, SALVE UMA VIDA!"



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Verifica-se, no caso, que não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por vereador versando sobre a matéria, tendo em vista que os dispositivos constitucionais não estabelecem a reserva de iniciativa para o tema tratado.

Noutro sentido penso acerca da instituição de fundo municipal por iniciativa parlamentar, ainda que se trate de Lei autorizativa tem no comando determinativo um ato de organização orçamentária do Município, o que é de competência exclusiva do Prefeito, fundamentado no art. 167, IX, da CF.

Quanto à técnica legislativa, a proposição não está em consonância com o art. 10, I<sup>3</sup> da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e

<sup>3</sup> Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:  
I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona." Também, ressalto, que foi subtraído o art. 15 do projeto de lei.

Como conclusão, diante do exposto no presente opinativo, considero inconstitucionais os artigos 4º, 5º e 6º que tratam do fundo municipal de pagamento por serviços e ecossistêmicos, e opino pela constitucionalidade dos demais artigos. Outrossim, sugiro a devolução do projeto de lei ao autor para que o adeque a técnica legislativa.

Canguçu, 12 de março de 2025.

Jary Vitória Alves  
Procurador da Câmara

"DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! "





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1F99-F335-E7F6-9D52

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 12/03/2025 12:37:53 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://camaracangucu.1doc.com.br/verificacao/1F99-F335-E7F6-9D52>