



# Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

## PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

**PARECER JURÍDICO Nº:299**

**INTERESSADO:** Câmara Municipal de Votuporanga

**REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 187/2025**

**ASSUNTO:** Institui o Programa Municipal de Incentivo à Denúncia de Infrações Ambientais Urbanas e dá outras providências.

**DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO.PROJETO DE LEI Nº 187/2025- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À DENÚNCIA DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS URBANAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 113 DO ADCT.**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

### I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei 187/2025, de autoria do vereador Emerson Pereira, que *“Institui o Programa Municipal de Incentivo à Denúncia de Infrações Ambientais Urbanas e dá outras providências”*.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o Município tem experimentado crescente número de ocorrências relacionadas a infrações de posturas e ambientais, tais como o descarte irregular de lixos e outros resíduos sólidos em áreas verdes, vias públicas, praças e demais logradouros públicos.

Apesar dos esforços da fiscalização municipal, a extensão territorial do município, conjugada com recursos humanos e materiais limitados, dificulta a pronta identificação dessas condutas lesivas.

Por outro lado, observa-se que a população, embora sensível aos danos causados, carece de mecanismos acessíveis e estimulantes para formalizar denúncias, resultando em subnotificação e baixa efetividade na repressão e prevenção de tais práticas.

Nesse contexto, torna-se imperioso fortalecer instrumentos de participação social, viabilizando que o cidadão exerça papel ativo na fiscalização e preservação do meio ambiente urbano.

O Programa Municipal de Incentivo à Denúncia de Infrações Ambientais Urbanas apresenta-se como medida eficiente e de baixo custo, capaz de ampliar a capacidade fiscalizatória do Poder Público e estimular a cultura de prevenção ambiental.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ademais, a previsão desse incentivo atua como catalisador da participação popular, sem afastar o necessário rigor técnico na triagem e apuração das denúncias pelos órgãos municipais.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 187/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

### II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

**“Art. 30. Compete aos Municípios:**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)*

*“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:*

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

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).*

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

*“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).*

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

*“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção*





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.*

**Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:**

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores municipais;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e*

*VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).*

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

**"Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:**

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores públicos;*





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.*

*VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional". (grifo nosso).*

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

**“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).”** Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Embora o Município detenha competência para legislar sobre proteção ambiental, a proposição não versa, em essência, sobre política ambiental. Seu objeto central é a criação de benefício financeiro ao particular, bem como a





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

definição de procedimentos, fluxos e diretrizes para a atividade de fiscalização ambiental — função típica de polícia administrativa e, portanto, de atribuição privativa do Poder Executivo. Ademais, o projeto impõe obrigações procedimentais a órgãos do Executivo, invadindo esfera de organização administrativa cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. in ob. cit; p. 650) (grifos nossos).*

O mesmo autor ainda explica:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o*



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração” (cf. in ob.cit; p.546) (grifos nossos).*

De outro lado, o projeto de lei cria despesa corrente decorrente do pagamento de recompensas, mas não apresenta estimativa de impacto financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT.

Dessa forma, **o projeto de lei possui vício de inconstitucionalidade formal**, o qual afeta toda a proposta legislativa, devido a não observância do art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Transitórias), incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, **no tocante a não inclusão da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Dispõe o artigo 113 do ADCT:





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

***“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016). (grifo nosso).***

Inicialmente, vale destacar que, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5816, firmou entendimento de que “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Pois bem. A Emenda Constitucional nº 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim, como o projeto de Lei nº 187/2025 visa criar uma despesa, era imprescindível a juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, o que não se verificou.

Repise-se, o projeto de lei deveria ter sido acompanhado de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Segundo o jurista Celso de Barros Correia Neto: “(...) A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a **propor**.

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão ou alteração de benefícios fiscais ou pela **criação ou alteração de despesas obrigatórias**.

É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de **eventuais criações** ou alterações de despesas obrigatórias ou de renúncia de receitas.

Ao suprimir a formalização de tal mecanismo de diagnóstico financeiro do processo legislativo, foi descumprido o art. 113 do ADCT, razão pela qual o projeto de lei como um todo possui vício de inconstitucionalidade formal.

Igualmente, não contém demonstração de adequação orçamentário-financeira, conforme exigem os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nem indica a correspondente fonte de custeio, em violação ao art. 14 da mesma lei.

A mera referência genérica à existência de “dotações próprias” (art. 6º) não atende às exigências legais.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ademais, a atividade de fiscalização ambiental já se encontra disciplinada por legislação federal de caráter geral, notadamente a Lei nº 9.605/1998, que estabelece o regime jurídico das infrações administrativas ambientais, o que reforça a necessidade de observância da competência normativa da União e dos limites da atuação legislativa municipal.

**Diante disso, o Projeto de Lei nº 187/2025 apresenta vício de inconstitucionalidade formal (não observância do art. 113 do ADCT) e vício material de inconstitucionalidade (violação ao princípio da separação dos poderes), caracterizando, conseqüentemente, a inconstitucionalidade a ser apontada por esta Procuradoria.**

### III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 187/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 04 de dezembro de 2025.





# Câmara Municipal de Votuporanga

*PALÁCIO 8 DE AGOSTO*

**ROSELAINÉ CORREIA**  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 368.365

