



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

**PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 78/2015 E AO SEU SUBSTITUTIVO Nº 1**  
**RELATÓRIO**

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente institui, no âmbito do Município de Londrina, Programa Municipal de Incentivo ao Verde, denominado PROVERDE, com a finalidade de financiar a execução de projetos ambientais, com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências.

**Em sua Mensagem (Of. nº 394/2015-GAB) o Prefeito relata o que segue:**

*“O presente projeto de Lei tem por escopo a criação e a instituição do Programa Municipal de Incentivo ao Verde, denominado PROVERDE, com a finalidade de financiar a execução de projetos ambientais, executados em parceria com a iniciativa privada, com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, a fim de maximizar o alcance dos serviços ambientais executados no Município de Londrina.*

*Segundo disciplina o Art. 115 do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, as parcerias entre os setores público e privado, para implantação e manutenção das áreas verdes é uma ação estratégica a se implantar para a gestão da Política Municipal do Meio Ambiente.*

*De igual modo, o artigo 2º, III da Lei nº 10.257 de 10 de janeiro de 2001, denominada Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana - prevê que a política urbana será ordenada, mediante diretrizes de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, em atendimento ao interesse social.*

*A proposição legislativa encaminhada se justifica na medida em que, mesmo sob a vigência da Lei 9.074/2003, com a existência de um Conselho Municipal do Meio Ambiente estruturado e em funcionamento, e, ainda, com um saldo positivo de aproximadamente R\$1,2 milhão no Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA, a execução dos projetos ambientais não tem se concretizado de forma eficaz no Município de Londrina.*

*A dificuldade encontrada para custear, manter, executar e ampliar a estrutura necessária à conservação do meio ambiente, sob qualquer ótica, é imensa, seja pela falta de recursos públicos disponíveis, seja pela ausência de tecnologia especializada avançada disponível no Poder Público, mas existente com grande expertise na iniciativa privada.*



*E é no diapasão de tais ideias que o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - principal autoridade global em meio ambiente - tem, dentre suas preocupações hodiernas, o incentivo às “parcerias integrando o setor privado em uma nova cultura de responsabilidade ambiental e criação de espaços para a preparação e participação da sociedade civil e setores acadêmicos para atuar solidariamente na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável”<sup>1</sup>.*

*O mérito do projeto de lei consiste na maximização dos serviços da SEMA, contornando problemas ambientais iminentes, tornando possível, assim, a execução de projetos ambientais urgentes e necessários no Município, tais como propostas de redução das emissões ou de sequestro de carbono, recuperação e revitalização das áreas de preservação, reflorestamento dos fundos de vale, dentre outras inúmeras propostas a serem provocadas pela iniciativa privada.*

*A proposta é criar as condições necessárias para que os projetos ambientais comecem a funcionar, capacitando a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, com um Comitê Gestor e uma Comissão Permanente de apoio, que dará subsídio à elaboração de editais, convênios e termos de cooperação para a consecução do programa.*

*Diante as razões expostas, primando pela aplicação do princípio da eficiência da administração pública, e pelo gerenciamento do conhecimento e das tecnologias avançadas, compartilhada pela iniciativa privada, e em face de todas as razões arroladas, esperamos que tivesse a presente mensagem, a indispensável aprovação desta colenda Casa Legislativa.”*

**Encontra-se anexada ao projeto cópia do Parecer nº 735/2015 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM.**

**Esta Assessoria exarou parecer prévio ao projeto original com o seguinte teor:**

“Preliminarmente, cumpre-nos observar que a Política Municipal do Meio Ambiente é localmente regida pela Lei nº 4.806, de 10 de outubro de 1991, a qual criou o Conselho Municipal do Meio Ambiente e lhe conferiu diversas atribuições, destacando-se:

“Art. 5º. ...

...

§ 2º *Compete ao Conselho Municipal do Meio Ambiente:*

<sup>1</sup> ONU BRASIL. [s.d.] Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em 20/09/2010 apud CALDAS, Roberto. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) 3(1): 65-74 janeiro-junho 2011.



*I - Participar da formulação das diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente, com caráter global e integrado de planos e projetos que contemplem o respectivo setor, de modo a assegurar, em cooperação com os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município, a preservação, a melhoria e a recuperação dos recursos naturais;*

*II - Participar da elaboração, com os poderes públicos, de todos os atos legislativos e regulamentadores concernentes ao meio ambiente;*

...

*IX – decidir sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente;”*

Não observamos na Mensagem de encaminhamento nem no processo legislativo deste projeto nenhuma manifestação desse órgão.

Considerando que se trata de projeto de lei versando sobre a instituição de um programa ambiental, entendemos ser indispensável o posicionamento do referido conselho.

Em face do exposto, esta Assessoria indica a emissão de parecer prévio ao projeto em questão solicitando o envio da matéria para análise e parecer e, se for o caso, apresentação de sugestões, ao Consemma.”

Em 7 de julho do corrente foi protocolado nesta Casa substitutivo ao referido projeto com a seguinte súmula: institui, no âmbito do Município de Londrina, Programa Municipal de Incentivo ao Verde, denominado PROVERDE, com a finalidade de financiar a execução de projetos ambientais, com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências.

**Em sua Mensagem ao substitutivo (Of. nº 476/2015-GAB) o Prefeito relata o que segue:**

“O presente projeto de Lei tem por escopo a criação e a instituição do Programa Municipal de Incentivo ao Verde, denominado PROVERDE, com a finalidade de financiar a execução de projetos ambientais, executados em parceria com a iniciativa privada, com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, a fim de maximizar o alcance dos serviços ambientais executados no Município de Londrina.

Segundo disciplina o Art. 115 do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, as parcerias entre os setores público e privado, para implantação e manutenção das áreas verdes é uma ação estratégica a se implantar para a gestão da Política Municipal do Meio Ambiente.



Câmara Municipal de Londrina  
Estado do Paraná

PL: 78/15  
FL: 42

De igual modo, o artigo 2º, III da Lei nº 10.257 de 10 de janeiro de 2001, denominada Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana - prevê que a política urbana será ordenada, mediante diretrizes de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, em atendimento ao interesse social.

A proposição legislativa encaminhada se justifica na medida em que, mesmo sob a vigência da Lei 9.074/2003, com a existência de um Conselho Municipal do Meio Ambiente estruturado e em funcionamento, e, ainda, com um saldo positivo de aproximadamente R\$1,2 milhão no Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA, a execução dos projetos ambientais não tem se concretizado de forma eficaz no Município de Londrina.

A dificuldade encontrada para custear, manter, executar e ampliar a estrutura necessária à conservação do meio ambiente, sob qualquer ótica, é imensa, seja pela falta de recursos públicos disponíveis, seja pela ausência de tecnologia especializada avançada disponível no Poder Público, mas existente com grande expertise na iniciativa privada.

E é no diapasão de tais ideias que o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - principal autoridade global em meio ambiente - tem, dentre suas preocupações hodiernas, o incentivo às “*parcerias integrando o setor privado em uma nova cultura de responsabilidade ambiental e criação de espaços para a preparação e participação da sociedade civil e setores acadêmicos para atuar solidariamente na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável*”<sup>2</sup>.

O mérito do Projeto de Lei sofreu alguns ajustes, em atendimento ao Parecer nº. 1.038/2015-PGM/GSP e à disciplina da Lei Federal nº 13.019/2014, porquanto optou-se por outra denominação para o instrumento que disciplinará as relações entre o Município de Londrina e o particular, com fins lucrativos, que será beneficiário dos recursos estatais, delineando claramente que a outorga de vantagem terá natureza patrimonial de fomento, não configurando terceirização de serviços públicos, manobra legislativa que demandou alterações no Art. 4º.

A proposta é criar as condições necessárias para que os projetos ambientais comecem a funcionar, capacitando a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, com um Comitê Gestor e uma Comissão Permanente de apoio, que dará subsídio à elaboração de editais, convênios e termos de cooperação para a consecução do programa.

<sup>2</sup> ONU BRASIL. [s.d.] Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em 20/09/2010 apud CALDAS, Roberto. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) 3(1): 65-74 janeiro-junho 2011.



Do mesmo modo, em atendimento à solicitação do Conselho Municipal do Meio Ambiente - CONSEMMA, no dia 03/07, houve a realização de reunião técnica com os membros da Executiva e Coordenadores das Câmaras Técnicas do Conselho, os quais demandaram do Executivo as seguintes alterações pontuais no projeto:

- a) Previsão expressa no sentido de que o CONSEMMA poderá formular editais próprios para a seleção de projetos e propostas - Alteração no Art. 2º;
- b) Ampliação do mérito técnico-científico das propostas, ampliando o objeto, permitindo não apenas as diretrizes, finalidades e ações estratégicas instituídas pela Política Municipal do Meio Ambiente, mas também o resultado das Conferências Municipais do Meio Ambiente - Alteração nos §2º. do Art. 2º, §3º. Art. 3º e §1º do Art. 4;
- c) Necessidade de prévia aprovação do CONSEMMA nos Editais de Inscrição de Projetos antes de sua publicação - Inclusão de um novo parágrafo no Art. 4º;
- d) Previsão de contrapartida obrigatória em favor do Município por parte dos beneficiários de projetos de fomento à iniciativa privada com fins lucrativos;

Diante as razões expostas, primando pela aplicação do princípio da eficiência da administração pública, e pelo gerenciamento do conhecimento e das tecnologias avançadas, compartilhada pela iniciativa privada, e em face de todas as razões arroladas, esperamos que tivesse a presente mensagem, a indispensável aprovação desta colenda Casa Legislativa.”

**Foram anexadas ao substitutivo, dentre outras, cópias dos seguintes documentos:**

- a) Parecer nº 1124/2015 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM;
- b) Parecer nº 1038/2015 da Gerência de Serviços Públicos, Setor de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos da PGM;
- c) balancete financeiro do FMMA;
- d) demonstrativo da despesa da SEMA; E
- e) CI nº 442/2015 da CGM para a SMG;

Na Mensagem encaminhada por meio do Of. 476/2015-GAB o Prefeito solicita que a matéria seja apreciada em regime de urgência.



### PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto nos arts. 48, inciso I, e 63, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A matéria encontra guarida nas seguintes disposições constitucionais:

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

*VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*  
...”

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

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

O presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local e afeta à competência legislante do Município.

Fixado que o Município só pode legislar suplementarmente à lei federal, isso implica em dizer que o Município, em matéria de ambiente, não pode abolir as exigências federais vigentes, podendo, no entanto, formular exigências adicionais que atentem para seu interesse próprio no caso concreto, já que está habilitado a proteger o ambiente natural.

*“2. Possui o Município competência legislativa em matéria ambiental e de interesse local, a teor do disposto nos artigos 23, incisos VI e VII, 30, inciso I e 225, caput e § 1º, inciso III da CR.” (ADIN 941.817-9, TJ/PR).*

EMBARGOS À EXECUÇÃO - COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE - Com arrimo na Constituição Federal, arts. 23, VI, e 30, I e II, é competente o município para legislar sobre proteção do meio ambiente, nos limites de sua territorialidade, para atender situações de interesse local. (TJMG - EI 000.138.453-6/01 - 4ª C.Cív. - Rel. Des. Corrêa de Marins - J. 21.10.1999) (grifo nosso).

MANDADO DE SEGURANÇA - MUNICIPALIDADE - DIREITO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA - INTELIGÊNCIA DO ART. 30, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - É de se desconsiderar a irregularidade na postulação se possível a determinação do sujeito, ante o princípio da





economia e instrumentalidade processual. É de competência do Poder Público Municipal revogar licença por ele concedida se presentes o requisito do interesse público e proteção ao meio ambiente. (TJMG - AC 103.643/3 - 2ª C.Cív. - Rel. Des. Abreu Leite - J. 31.03.1998) (grifo nosso).

LEI - MUNICÍPIO - INCONSTITUCIONALIDADE - INOCORRÊNCIA – LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE VEDA A VENDA DE COMBUSTÍVEIS PELO SISTEMA SELFERVICE DE ABASTECIMENTO - Matéria que, pelos riscos inerentes ao serviço, envolve a proteção e a defesa da saúde - Interesse predominante do município - inteligência dos arts. 23, II; 30, I e II; e 196 da CF. (TJSP - Ap. 115.888-5/3-00 - 7ª C. de Direito Público - Rel. Des. Sérgio Pitombo - J. 12.02.2001)

A Lei Orgânica Municipal em seu art. 29, inc. IV, determina que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre matérias orçamentárias.

A Constituição Federal, igualmente, em seus artigos 7º e 133, inciso III, estabelecem que a iniciativa de projetos que versem sobre finanças e orçamento do município está reservada ao Prefeito Municipal.

**A matéria encontra amparo ainda na seguinte disposição do Estatuto da Cidade:**

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

...

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”*

Da análise das disposições do projeto, vemos que o programa que se pretende implantar encontra-se em sintonia com o disposto na Lei Orgânica Municipal, no capítulo que trata da Política Municipal Ambiental.

**A matéria encontra amparo também no Código Ambiental Municipal (Lei nº 11.471/2012, que assim estabelece:**

*“Art. 6º Para o estabelecimento da política ambiental serão observados ainda os seguintes princípios fundamentais:*

...

*IX – a articulação, a coordenação e a integração da ação pública entre os órgãos e entidades do Município e com os demais níveis de governo, bem como a realização de parcerias com o setor privado e organizações da*



Câmara Municipal de Londrina  
Estado do Paraná

PL:	78/15
FL:	46

*sociedade civil, visando à recuperação, à preservação e à melhoria do ambiente.”*

Sob o aspecto da Lei nº 4.806, de 10 de outubro de 1991 (que dispõe sobre a Política Municipal do Meio Ambiente e que criou o Fundo Municipal do Meio Ambiente), não vemos nenhuma incompatibilidade.

Consoante consta na Mensagem enviada pelo Prefeito, “houve a realização de reunião técnica com os membros da Executiva e Coordenadores das Câmaras Técnicas do Conselho” (CONSEMMA), os quais demandaram do Executivo algumas alterações pontuais no projeto, tendo sido suprida, desta forma, a indicação constante no parecer prévio desta Assessoria.

Não há críticas quanto ao aspecto regimental.

**No tocante à matéria e sua relação com a LF 13.019/2014, fizemos as seguintes indagações ao Executivo:**

a) somente serão realizadas parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público regidas pela LF 9.790/1999 ou também serão admitidas parcerias com outros tipos de entidades? No segundo caso, que outros tipo de entidades serão admitidas? Se forem admitidos outros tipos de entidade, quais serão as exigências que se farão destas entidades para que participem do chamamento público (a exemplo do que se fez com as organizações da sociedade civil de interesse público (art. 24, inciso VII, da LF 13.019/2014). Veja-se ainda o art. 41 da LF 13019/2014). Caso sejam admitidas parcerias com organizações sociais, regidas pela LF 9.637/98, há que se fazer referência a isso no substitutivo.

b) a LF 13.019/2014 fala em planos de trabalho propostos pela Administração Pública (art. 16) e procedimentos de manifestação de interesse social (art. 18), estes propostos pelas organizações da sociedade civil de interesse público regidas pela LF 9.790/1999. No presente projeto serão admitidas as duas hipóteses? (Quer nos parecer que o presente projeto trata somente da segunda hipótese.)

c) O edital de inscrição de projetos (art. 2º, §§ 4º e 5º, do substitutivo), o edital convocatório (art. 3º, inciso II, do substitutivo), a chamada pública (art. 3º, § 1º, do substitutivo) e o edital (art. 3º, § 3º) se referem ao edital de chamamento público (art. 3º, inciso I e §§ 2º do substitutivo)? Em caso positivo, deve-se unificar os termos.

**Recebemos a seguinte resposta do Senhor Roberto Alves Lima Júnior, Assessor Executivo da Secretaria Municipal de Governo:**

“ITEM A)

O Art. 4º da Minuta prevê 3 hipóteses de Parcerias possíveis:





Câmara Municipal de Londrina  
Estado do Paraná

PL:	78/15
FL:	47

Os recursos do FMMA serão concedidos a pessoas físicas ou jurídicas que submeterem ao Comitê Gestor, projetos portadores de mérito técnico-científico de interesse público para o desenvolvimento no Município, mediante a celebração de termos de cooperação, termos de fomento ou colaboração, subvenções, ou demais instrumentos congêneres.

TERMOS DE FOMENTO OU TERMOS DE COLABORAÇÃO – celebrado com PESSOAS JURÍDICAS SEM FINS lucrativos, que serão regidas pela Lei Federal >13.019/2014. (previsão no §2º do Art. 4º da minuta)

TERMOS DE COOPERAÇÃO – celebrado com PESSOAS JURÍDICAS COM FINS lucrativos, SEM repasse de recursos financeiros (modelo jurídico utilizado no PL 60/2015)

TERMO DE CONCESSÃO DE APOIO FINANCEIRO – celebrado com PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS COM FINS lucrativos, com repasse de recursos financeiros a título de fomento (previsão no §3º do Art. 4º da minuta) – modelo jurídico utilizado no PL 66/2015.

Em todas as hipóteses os requisitos e condições para a celebração das parcerias serão previstos no Edital de Chamamento Público, observadas as normas previstas na legislação vigente, em especial a Lei 13.019/2014, quando se tratar de parceria firmadas com pessoa jurídica sem fins lucrativos.

Segundo posicionamento da Procuradoria Geral do Município, a Lei 13.019/2014 só é aplicável para reger as parcerias voluntárias regidas entre o Poder Públicos e as organizações da sociedade civil, ou seja, com as pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Tal regulamentação, portanto, não se aplica às parcerias firmadas entre o Poder Público com as pessoas físicas e/ou com as pessoas jurídicas COM fins lucrativos.

ITEM B)

A minuta prevê as duas hipóteses. Segundo previsto no art. 2º da minuta, “a Secretaria Municipal do Ambiente - SEMA e o Conselho Municipal do Meio Ambiente - CONSEMMA, conjuntamente, através de demanda espontânea OU publicação de edital próprio.”

Ocorre, no entanto, que tal como apregoa a Lei Federal 13.019/2014, em ambas as hipóteses a Secretaria deverá publicar Edital de Chamamento Público, ou então, abrir procedimento de dispensa ou inexigibilidade de chamamento tal como previsto nos Arts.30 e 31 da Lei Federal 13.019/2014.



Câmara Municipal de Londrina  
Estado do Paraná

PL: 78/15  
FL: 48

A Lei Federal 13.019/2014 trará uma série de consequências jurídicas aos convênios e parcerias firmados no Município. Já temos um Grupo de Trabalho aqui no Executivo discutindo as alterações legislativas que se farão necessárias para recepção desta Lei nacional.

A nossa intenção é proceder a regulamentação das parcerias através de Decreto, haja vista que a Lei Federal 13.019/2014 trata-se de uma lei nacional aplicável a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a exemplo do que fizeram as capitais São Paulo/SP e Curitiba/PR.

ITEM C)

>

Concordo com a unificação sugerida na minuta do Substitutivo.”

Inexistindo óbices constitucionais ou legais no tocante à competência legiferante do Município, à iniciativa no processo legislativo, esta Assessoria nada tem a opor à tramitação da matéria por esta Casa, na forma do substitutivo nº 2 que anexamos, que propõe à matéria correções de ordem técnico-redacional.

Ressaltamos que as questões econômicas, financeiras e orçamentárias, bem como as relativas à LRF deverão ser analisadas pela Comissão de Finanças e Orçamento.

Londrina, 27 de julho de 2015.

  
Marli Melo de Paiva  
OAB/PR nº 21.400



**Câmara Municipal de Londrina**  
*Estado do Paraná*

PL: 78/15  
FL: 49

**COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO**

**VOTO DA COMISSÃO**

**ao Projeto de Lei nº 78/2015 e ao seu Substitutivo nº1**

Inexistindo óbices constitucionais ou legais concernente a competência e a iniciativa legiferante do Município, essa Comissão não se opõe a tramitação do presente projeto e seu substitutivo por esta Egrégia Casa de Leis, corrobora o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica e se manifesta favorável à tramitação do Projeto nos moldes do Substitutivo nº 2 que ora propõe no tocante a correções de ordem técnico-redacional.


SALA DE SESSÕES, 03 de agosto de 2015.

**A COMISSÃO:**

  
**Elza Correia**  
Presidente

  
**Sandra Graça**  
Membro

  
**Amauri Cardoso**  
Membro

  
**Roberto Kanashiro**  
Membro

  
**Wilson Bittencourt**  
Membro/Relator