

PARECER JURÍDICO: PGLJVC.071/2025**MATÉRIA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 382/2025**

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE AÇÃO CLIMÁTICA DE SETE LAGOAS, EM CONSONÂNCIA COM AS DIRETRIZES DA COP30, VISANDO À ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, PROMOÇÃO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO ECOLÓGICA JUSTA NO MUNICÍPIO.

AUTORIA: VEREADORA HELOÍSA DINIZ FROIS**RELATÓRIO**

Vem para parecer dessa Procuradoria o Projeto de Lei Ordinária n.º 382/2025, cuja autoria pertence a Vereadora Heloísa Diniz Frois e visa *instituir o Programa Municipal de Ação Climática em Sete Lagoas, com o objetivo de alinhar as políticas públicas locais às diretrizes estabelecidas na 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30).*

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

JUSTIFICATIVA

Justificando seu projeto, a Exma. Vereadora proponente menciona em recorte que:

A realização da COP30 em território brasileiro, especificamente na cidade de Belém será realizada em novembro do corrente ano, e representará uma oportunidade histórica para que municípios como Sete Lagoas assumam protagonismo na agenda climática global. A conferência enfatizará a necessidade de ações concretas para a mitigação das mudanças climáticas, com foco na justiça climática e na mobilização de recursos financeiros para países em desenvolvimento. Sete Lagoas, inserida no contexto mineiro, enfrenta desafios relacionados à escassez hídrica, eventos climáticos extremos e desigualdades socioambientais. A implementação de um Programa Municipal de Ação Climática permitirá ao município: Reduzir sua vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas; Aproveitar oportunidades de financiamento e cooperação internacional; Promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo, com geração de empregos verdes e melhoria da qualidade de vida da população. Ademais, a criação de um Comitê Municipal de Ação Climática garantirá a participação ativa da sociedade civil na construção de políticas públicas eficazes e transparentes, alinhadas aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. (...)

FUNDAMENTAÇÃO - DA ANÁLISE JURÍDICA - DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL

A Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predomínio do interesse local (Art. 23, VI e 30, I e II, CF; por simetria, art. 171, CEM).

Insta salientar que, nos termos do artigo 23, inciso VI, da Constituição da República, “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas.” (grifo nosso)

Desta forma, cumpre deixar consignado que o tema em tela se encontra arrolado na lei Orgânica do Município de Sete Lagoas (LOM):

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Neste sentido o art. 35, II e III da LOM dispõe que:

“Art. 35. Compete privativamente ao Município: (...)

II- legislar sobre assuntos de interesse local; III - complementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Complementando, cumpre citar os incisos I e II do art. 42 da LOM:

“Art. 42. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I-assuntos de interesse local; II - suplementação da legislação federal e estadual; (...).”

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

DA INICIATIVA PARLAMENTAR

A regra em nosso ordenamento jurídico é a de que as leis que interfiram nas atribuições do Poder Executivo Municipal sejam iniciadas pelo Prefeito.

A Lei Orgânica do Município de Sete Lagoas, LOM, SEÇÃO VI DO PROCESSO LEGISLATIVO SUBSEÇÃO I, DISPOSIÇÕES GERAIS, SUBSEÇÃO III, DAS LEIS, no art. 76, inciso IV, trata da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

Art. 76. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: (...)IV - a criação, organização e definição de atribuições de órgãos e entidades da administração pública; (...)

De acordo com o Regimento Interno desta Casa são de iniciativa do Poder Legislativo todos os projetos que não sejam aqueles de exclusiva iniciativa do Prefeito (§4º do Art.1º do RI).

Nas preleções de Hely Lopes Meirelles relatam sobre os limites da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é 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 funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção.** Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza a 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 de administração.”*

(in "Direito Municipal Brasileiro", 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605) (grifo nosso)

Assim sendo, quando, sob o pretexto de legislar, o Poder Legislativo exerce funções administrativas, por meio da edição de normas que, na prática, se assemelham a atos administrativos, poderá incorrer em violação da harmonia e da independência que devem prevalecer entre os poderes.

DA ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA E OBRIGATORIEDADE A ÓRGÃOS - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – TEMA 917 STF- INTERFERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA

A proposta de instituir o Programa Municipal de Ação Climática em que pese é interpretada como uma interferência nas atribuições do Poder Executivo, uma vez aderida a proposta deverão ser de acordo com os pontos apresentados em negrito nos artigos da proposição sob análise:

Art. 2º São **diretrizes** do Programa Municipal de Ação Climática:

(...) IV – **Incentivo à transição energética justa, com fomento à geração distribuída de energia renovável e capacitação profissional para empregos verdes;**

V – **Fortalecimento da governança climática local, com participação social e transparência na elaboração e implementação de políticas públicas.**

Art. 4º Fica o **Poder Executivo autorizado** a:

I – **Estabelecer parcerias** com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, para captação de recursos destinados à implementação do Programa;

II – **Criar o Comitê Municipal de Ação Climática**, com composição paritária entre governo e sociedade civil, para monitoramento e avaliação das ações previstas;

III – **Instituir mecanismos** de incentivo fiscal e financeiro para empreendimentos e iniciativas alinhadas aos objetivos desta Lei (grifo nosso).

Apesar das jurisprudências relevantes e atuais apresentadas pelo autor em sua justificativa, conforme destacado neste parecer, é evidente a interferência direta nos órgãos e na estrutura do poder executivo. Uma análise detalhada demonstra a significativa influência sobre os departamentos e os mecanismos administrativos. Conforme caracterizado como lastro de regulação da procedimentalização da gestão, interferência na estrutura administrativa, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), fixou a seguinte tese: “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)”.

Insta enfatizar que normativamente o Poder Legislativo pode estabelecer normas gerais, mas a implementação e a operacionalização dessas normas cabem ao Executivo, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes.

Não cabe ao Legislativo determinar ao Executivo que crie determinado empreendimento, uma vez que o exercício da função legislativa deve ater-se à produção de normas de caráter genérico, abstrato e impessoal, sendo reservada ao Executivo a competência para prover situações concretas, uma vez que estas se traduzem no exercício do poder de administrar batizado nos princípios da conveniência e oportunidade.

Este é, aliás, o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que ao proferir julgamentos estabeleceu as seguintes decisões:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Dessa forma, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG) tem se posicionado de maneira consistente a inconstitucionalidade de uma lei de iniciativa parlamentar que estabelece programa de governo, bem como pela ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL Nº 4.728/2023 DE BOCAIUVA - PROGRAMA DIREITO NA ESCOLA - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS - DEFERIMENTO. 1. Conforme orienta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*)" (ADI 5374 MC-AgR, DJe de 08/07/2020). 2. Impõe-se o deferimento da medida cautelar pretendida, porquanto presentes: (i) a verossimilhança do direito, representado pela **usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo** para deflagrar o projeto de lei que versa sobre a inclusão de disciplina nas escolas da rede municipal, **bem como pela ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida**; (ii) o perigo da demora, considerando a imposição, ao Poder Executivo, da obrigação de contratar professor, **com repercussão no erário público e na organização da administração municipal**. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.407355-7/000, Relator(a): Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 16/05/2025, publicação da súmula em **29/05/2025**) (g.n)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 3.702/2023 DE UNAÍ - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE APOIO ÀS VÍTIMAS DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - INSTITUIÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO PARA OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESA - ARTIGO 113 DO ADCT - ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - AUSÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE. **Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de um Programa de Apoio às Vítimas de Acidente Vascular Cerebral - AVC no Município de Unaí confere inédita atribuição à Administração Pública, ao impor ao Executivo a obrigação de atuar, garantindo o tratamento a nível emergencial e também eletivo, a realização de exames, o apoio psicológico ao enfermo e seus familiares, o acesso à adequada**

medicação e demais terapêuticas, e promovendo a orientação social, previdenciária e trabalhista aos acometidos pela doença, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 3.702/2023, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes, além de criar despesa obrigatória para o ente público e, em contrapartida, não possuir prévio estudo do seu impacto financeiro e orçamentário, nos termos do artigo 113 do ADCT da Constituição da República, sendo forçoso concluir pela sua inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.24.181544-8/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/04/2025, publicação da súmula em 30/04/2025) (g.n)

Com base na jurisprudência colacionada, conclui-se que a iniciativa poderá ser interpretada como superada em cada caso concreto, desde que respeitadas as limitações à iniciativa parlamentar e que sejam observadas as disposições relativas ao funcionamento da Administração Pública, às obrigações positivas já desempenhadas pelo gestor municipal e, essencialmente, ao cumprimento do disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ademais, a matéria deve ser instruída com estudo de impacto financeiro-orçamentário, sob pena de configurar crime de responsabilidade:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Ação direta julgada improcedente.” (ADI nº 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/06/2020). (grifo nosso).*

Assim, o Projeto de Lei deve respeitar os limites da atuação legislativa, evitando a imposição, mesmo que de forma implícita, de obrigações que possam comprometer a autonomia do Executivo.

CONCLUSÃO

Por todo exposto, a Procuradoria-Geral e Consultoria-Geral do Legislativo entendem que o Projeto de Lei Ordinária nº 382/2025 **não** atende aos aspectos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o parecer.

Sete Lagoas, 12 de junho de 2025.

DR. ÁLEX JUNIO SANTOS RODRIGUES

PROCURADOR-GERAL DO LEGISLATIVO

DRA. JOSIANE VERIDIANA CARMELITO

CONSULTORA-GERAL DO LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS
ESTADO DE MINAS GERAIS