



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 024/2024

Projeto de Lei nº 097/2024, que “Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelo Poder Executivo na elaboração da Política Municipal sobre Mudança Climática (PMMC), e dá outras providências”. Projeto de Lei nº 098/2024, que “Reconhece o estado de emergência climática no Município de Sant'Ana do Livramento, estabelece diretrizes para elaboração de metas quinquenais para neutralização das emissões de gases de efeito estufa até 2050 e prevê a elaboração de plano municipal de resposta à emergência climática”. Constitucionalidade parcial.

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, solicitada pela Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, datada de 04/06/2024, acerca dos Projetos de Lei nºs 097/2024¹ e 098/2024². Recebidas as solicitações de parecer em 05/06/2024. Consigne-se que a elaboração de parecer conjunto se dá em face de similaridade das matérias.

Num primeiro plano, há que se referir que o meio ambiente possui tratamento diferenciado junto à Constituição Federal³, tratando-se de um direito fundamental de terceira geração⁴:

¹ Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelo Poder executivo na elaboração da Política Municipal sobre Mudança Climática (PMMC), e dá outras providências.

² Reconhece o estado de emergência climática no município de Sant'Ana do Livramento, estabelece diretrizes para elaboração de metas quinquenais para neutralização das emissões de gases de efeito estufa até 2050 e prevê a elaboração de plano municipal de resposta à emergência climática.

³ Em âmbito federal assim se pronunciou o STF: “O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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.

Prevê a Constituição Federal:

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;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF). [ADPF 708, rel. min. Roberto Barroso, j. 4-7-2022, P, DJE de 28-9-2022.]

⁴ “Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.” (Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 30. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 29).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Na lição de Juraci Mourão Lopes Filho⁵, “É importante destacar que todos os entes federativos têm o dever de arcar com essas competências materiais, mas não é preciso que ajam conjuntamente ou em coordenação, ...”.

Prosseguindo, ainda na CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O que se constata, em linhas gerais, é que a atuação municipal está no âmbito da suplementar a legislação federal, nº 12.187/2009⁶, e estadual, nº 13.594/2010⁷, ambas vigentes.

Portanto, em linhas gerais, não se vislumbra óbice de ordem material, que trata do conteúdo em si da norma, não se constatando violação a dispositivos constitucionais.

Prosseguindo, há que se analisar questão relativa à iniciativa – vício formal.

Nesse ponto, há que se observar o comando do Tema 917 do STF e seu objetivo final – a atividade parlamentar:

“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).”

A título exemplificativo, é o julgado exarado pelo TJ/RS:

⁵ Competências Federativas. Na Constituição e nos precedentes do STF. Editora JusPodivm. Salvador. 2ª Ed. revista e atualizada. 2019. Pág. 179.

⁶ Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

⁷ Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC –, fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos e dá outras providências.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 917), “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)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019) [grifo nosso]

As exceções para a propositura do processo legislativo, via de regra, devem ser interpretadas de forma restritiva⁸. Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva⁹. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

⁸ Cf. MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”¹⁰

Vejamos o que dispõe a Constituição Federal:

Art. 61. [...].

§ 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)

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)

⁹ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

¹⁰ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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) [grifo nosso]

“Especificamente em relação ao atual ordenamento, cabe ao Presidente da República, com exclusão de outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, e). Contudo, essa cláusula deve ser interpretada de forma restritiva, por conta de fatores históricos e dogmáticos. Não se pode nela ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas. Isso é assim porque o Legislativo tem a prerrogativa – e o dever – de concretizar os direitos fundamentais sociais, aos quais está constitucionalmente vinculado (art. 5º, § 1º). Dessa maneira, é possível defender uma interpretação da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 que seja compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas. O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração). Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”¹¹ [grifo nosso]

Todavia, há que se registrar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria, se for o caso. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599,

¹¹ LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS UMA PROPOSTA DE RELEITURA DO ART. 61, § 1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1-o-ii-e-da-constituicao-federal> acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995). Ou seja, sem recurso financeiro não haverá efeito prático de partes da proposição, caso aprovada, e, dentro do caso concreto, é possível constatar, sem maiores dificuldades, a necessidade de recursos financeiros para a concretização dos objetivos pretendidos.

Registre-se que eventual “estado de emergência climática” não tem nenhuma relação com eventuais situações de anormalidade decretadas pelo Chefe do Poder Executivo, tais como situação de emergência ou estado de calamidade pública, pois se trata de uma agenda objetivando o cumprimento de políticas públicas, objetivos e diretrizes em prol do meio ambiente municipal, ressaltando-se, novamente, que determinadas ações ficam condicionadas a previsões orçamentárias, sem qual a aplicação da lei, em determinadas situações, poderá tornar-se inócuas, ou seja, sem efetividade de ordem prática.

“O estado de emergência climática reconhece a extrema gravidade da ameaça representada pelo aquecimento global e envolve a adoção de medidas para conseguir reduzir as emissões de carbono a zero num prazo determinado e exercer pressão política aos governos para que tomem consciência sobre a situação de crise ambiental.”¹²

Entretanto, cabem ressalvas em relação à constitucionalidade de dispositivos específicos ou observações pontuais, quais sejam:

1) Projeto de Lei nº 097/2024.

1.1) art. 6º: Poder Executivo Municipal, via de regra, prescinde de autorização legislativa¹³ para firmar parcerias e outros instrumentos congêneres, sob pena de violação à independência dos Poderes, por se tratar de ato de gestão.

¹² Disponível em

<https://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/332901/Default.aspx#:~:text=O%20estado%20de%20emerg%C3%A3ncia%20clim%C3%A1tica,a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20crise%20ambiental>. Acesso em 06/06/2024

¹³ Nessa linha: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

1.2) parágrafo único: o dispositivo merece duas análises. A primeira relativa a criação de conselho municipal. O Supremo Tribunal Federal entendeu pela validade de lei de iniciativa parlamentar por meio da qual criado conselho popular com atribuição de participar do planejamento municipal¹⁴, fiscalizar a respectiva execução e opinar sobre questões consideradas **relevantes**, portanto, há que se observaram critérios mínimos para tanto, sob pena de que se criem inúmeros conselhos sem atribuições que os justifiquem. A segunda questão envolve a criação de fundo municipal, que deverá observar eventuais delimitações legais de ordem financeira, especialmente a Lei nº 4.320/1964¹⁵. Todavia, ambos os tema estão relegados para regulamentação em lei própria.

1.3) art. 7º: violação do art. 60, II, “a”, da Constituição Estadual¹⁶.

1.4) §§ 1º e 2º: mesma justificativa do item 1.1 acima fundamentado.

2) Projeto de Lei nº 098/2024.

2.1) art. 4º, §§ 1º, 2º, e 3º: mesma justificativa do item 1.3 acima fundamentado.

que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (ADI 342, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.(ADI 177, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1996, DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01 PP-00001)

¹⁴ Tema 1040: "Constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil com atribuição de fiscalizar ações do Executivo.". Trânsito em Julgado - 18/02/2021.

¹⁵ Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Artigo 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Artigo 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Artigo 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

¹⁶ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹⁷¹⁸, é pela constitucionalidade do PL em voga, com as ressalvas acima referidas.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 10 de junho de 2024.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

¹⁷ STF. MS 24073.

¹⁸ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.