Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 396/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui o Programa Escolar de Enfrentamento às Mudanças Climáticas nas unidades de ensino da rede pública municipal.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A proposição legislativa em comento tem como escopo precípuo a instituição do Programa Escolar de Enfrentamento às Mudanças Climáticas, a ser implementado no âmbito das unidades de ensino que compõem a rede pública municipal, abrangendo tanto as escolas próprias quanto aquelas que operam em regime de parceria com o Município.

Inicialmente, cumpre analisar a competência do Município para legislar sobre a matéria versada no Projeto. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, estabelece as competências legislativas municipais. O inciso I do referido artigo confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. O inciso II, por sua vez, permite aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A matéria tratada no projeto – a criação de um programa voltado ao enfrentamento das mudanças climáticas no ambiente escolar municipal – insere-se na esfera do interesse local. A adaptação da infraestrutura das escolas municipais às condições climáticas específicas de Porto Alegre, a segurança da comunidade escolar local (alunos, professores, funcionários) frente a eventos extremos e a adequação do projeto pedagógico à realidade ambiental do Município são temas que dizem respeito direta e predominantemente à coletividade porto-alegrense. Ademais, a gestão da rede municipal de ensino é atribuição precípua do Município.

Paralelamente, a proposição também se alinha à competência suplementar municipal. A proteção do meio ambiente é matéria de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VI, CF/88), cabendo à União estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados suplementá-las (art. 24, § 2º). Aos Municípios, resta a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, adaptando-as às peculiaridades locais, conforme o já citado art. 30, II, da CF/88. O projeto em análise, ao focar na adaptação das escolas municipais aos impactos climáticos e na educação ambiental voltada a essa temática, atua nesse espaço de suplementação, detalhando e implementando, no âmbito local, diretrizes mais amplas de proteção ambiental e adaptação climática. Da mesma forma, a educação é competência concorrente (art. 24, IX, CF/88), permitindo ao Município legislar sobre o tema em seu sistema de ensino, observadas as diretrizes nacionais e estaduais.

Portanto, sob o prisma da repartição constitucional de competências, o Município de Porto Alegre detém competência para legislar sobre a matéria objeto do Projeto, seja com base no interesse local (art. 30, I, CF/88), seja pela competência suplementar em matéria ambiental e educacional (art. 30, II, c/c art. 24, VI e IX, CF/88).

Outro ponto na análise de constitucionalidade formal diz com a verificação da iniciativa legislativa. A regra geral no processo legislativo é a da iniciativa concorrente, ou seja, tanto os membros do Poder Legislativo quanto o Chefe do Poder Executivo podem propor leis. Contudo, a Constituição Federal estabelece, em rol taxativo no artigo 61, § 1º, matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República. Por força do princípio da simetria, essas hipóteses de reserva de iniciativa são aplicáveis, no que couber, aos Estados e Municípios, conforme previsto na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo geralmente se referem à estrutura administrativa, ao regime jurídico dos servidores públicos, à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração, e a questões orçamentárias específicas.

Verifica-se que a proposição visa instituir um programa municipal com diretrizes gerais para a adaptação das escolas às mudanças climáticas. Não se trata de matéria que crie ou estruture órgãos da administração municipal, nem que disponha sobre o regime jurídico de servidores.

Embora o Artigo 2º estabeleça diretrizes que implicarão ações por parte da administração (revisão de estruturas, adequação arquitetônica, cobertura de quadras, arborização, inclusão de tema no currículo), a proposição não parece se enquadrar nas hipóteses estritas de reserva de iniciativa do Poder Executivo. A criação de programas e a definição de políticas públicas setoriais, desde que não invadam a esfera de gestão administrativa privativa do Executivo, podem ser objeto de lei de iniciativa parlamentar.

Dessa forma, em uma análise preliminar, não se vislumbra vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 101/25, uma vez que a matéria não se encontra no rol taxativo de competências privativas do Chefe do Poder Executivo.

Embora não se identifique um vício de iniciativa formal, é necessário analisar se o conteúdo do projeto, especialmente as diretrizes estabelecidas no Artigo 2º, poderia configurar uma indevida ingerência do Poder Legislativo nas atribuições típicas do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88) e a chamada reserva de administração.

O princípio da reserva de administração, decorrência direta da separação de poderes, protege a esfera de competências próprias do Poder Executivo, impedindo que o Legislativo, por meio de lei, se substitua ao administrador na prática de atos de gestão e na definição de aspectos operacionais e organizacionais da Administração Pública. A função típica do Legislativo é editar normas gerais e abstratas, enquanto ao Executivo cabe a prática de atos concretos de administração e a execução das leis.

O Artigo 2º do projeto detalha um conjunto de ações a serem implementadas nas escolas: revisão de climatização, instalação de ar-condicionado, adequação arquitetônica, cobertura de quadras, arborização e alteração de projeto pedagógico. Poder-se-ia argumentar que tal nível de detalhamento das ações a serem executadas pela administração municipal representaria uma invasão na esfera de discricionariedade administrativa do Poder Executivo, que detém a competência para planejar e executar as políticas públicas, definindo as prioridades, os meios e o cronograma de implementação, dentro das limitações orçamentárias e das possibilidades técnicas.

Contudo, a jurisprudência e a doutrina têm entendido que a mera instituição de programas ou a fixação de diretrizes gerais para políticas públicas por lei de iniciativa parlamentar não configura, *per se*, violação à separação de poderes ou à reserva de administração. A inconstitucionalidade se caracterizaria de forma mais evidente se a lei determinasse, por exemplo, a criação de órgãos específicos dentro da estrutura do Executivo, alterasse as atribuições de Secretarias existentes, ou detalhasse minuciosamente os procedimentos administrativos a serem seguidos, retirando por completo a margem de decisão do administrador público.

No caso em tela, as diretrizes do Artigo 2º, embora específicas quanto aos objetivos a serem alcançados (climatização, adequação estrutural, cobertura de quadras, arborização, conteúdo pedagógico), não parecem esgotar a discricionariedade do Executivo quanto à forma, ao tempo e aos meios de implementação. A administração ainda deterá a competência para realizar os estudos técnicos necessários, definir as prioridades entre as escolas, elaborar os projetos executivos, conduzir os processos licitatórios, alocar os recursos orçamentários e gerenciar a execução das medidas. As diretrizes funcionam

mais como metas e objetivos a serem perseguidos pela política municipal de adaptação escolar às mudanças climáticas.

Adota-se, neste exame preliminar, a orientação de que, nas hipóteses em que não se verifique uma violação clara e inequívoca ao princípio da separação de poderes ou à reserva de administração, deve-se privilegiar o prosseguimento do debate legislativo.

Eventuais preocupações quanto à exequibilidade ou ao detalhamento excessivo das medidas podem ser objeto de discussão e aprimoramento durante a tramitação do projeto nas Comissões e no Plenário, inclusive por meio de emendas parlamentares, ou ainda, em última análise, sujeitas ao poder de veto do Chefe do Executivo ou ao controle de constitucionalidade posterior, se for o caso.

Inobstante, vislumbra-se vício de constitucionalidade quanto ao art. 3º da proposição, o qual estabelece que "O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de sua publicação."

Neste ponto específico, adota-se o entendimento de que a fixação de prazo pelo Poder Legislativo para que o Poder Executivo exerça seu poder regulamentar pode representar uma interferência indevida na esfera de competência do Chefe do Executivo. O poder regulamentar, destinado a assegurar a fiel execução das leis, é uma atribuição inerente à Chefia do Poder Executivo, conforme decorre do princípio da separação de poderes e está explicitado na Constituição Federal (art. 84, IV) e, por simetria, na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (art. 94, III).

Embora a lei possa, em certas circunstâncias, prever a necessidade de regulamentação para sua plena aplicabilidade, a imposição de um prazo específico pelo Legislador para o exercício dessa prerrogativa do Executivo não encontra respaldo direto no sistema constitucional. A decisão sobre a oportunidade, a conveniência e o conteúdo do ato regulamentar insere-se, em regra, na esfera de discricionariedade do Poder Executivo, que deve avaliar a necessidade e o momento adequado para editar o regulamento, considerando os aspectos técnicos, administrativos e orçamentários envolvidos na implementação da lei.

Assim, entende-se imprópria a fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamente a Lei após a sua publicação.

Quanto à constitucionalidade material, o Projeto parece estar em harmonia com os princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, diante da adequação com os valores e princípios constitucionais que regem a proteção ambiental, o direito à educação e a competência municipal para zelar pela segurança e bem-estar de sua população no ambiente escolar.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto não parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade; observado o quanto exposto a respeito do conteúdo do art. 3º.

É o parecer.

Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas**, **Procurador(a)**, em 24/04/2025, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.camarapoa.rs.gov.br, informando o código verificador **0892396** e o código CRC **DCED87E9**.

Referência: Processo nº 367.00028/2025-08 SEI nº 0892396