

CONSULTA/0569/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei – Iniciativa de Vereador – Institui o Programa Municipal Escola Verde com Afeto no Município De Mogi Mirim, com participação intersetorial se Secretarias Municipais, e autoriza parcerias com o setor privado e a sociedade civil – Criação de atribuições às Secretarias Municipais - Imposição de regulamentação da lei ao Poder Executivo - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 127/2025, que "INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL ESCOLA VERDE COM AFETO NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, COM PARTICIPAÇÃO INTERSETORIAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS, E AUTORIZA PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO E SOCIEDADE CIVIL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município e principalmente em âmbito escolar quanto a educação ambiental.

Efetividade do programa, considerando as diretrizes apresentadas.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

O **Projeto de Lei nº 127/2025** dispõe sobre a criação do “Programa Municipal Escola Verde com Afeto”, conforme dispõe o seu art. 1º:

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Mogi Mirim, o Programa Municipal Escola Verde com Afeto, com o objetivo de promover a educação ambiental, a sustentabilidade, o cuidado com o espaço escolar e a participação comunitária, por meio de ações integradas entre a comunidade escolar, o poder público e a sociedade civil”.

Um programa municipal com diretrizes para o estímulo da consciência ambiental entre os estudantes, para a adoção de práticas sustentáveis no cotidiano escolar, para a transformação de áreas ociosas ou degradadas em espaços verdes, educativos e afetivos, para o fomento da educação ambiental, dentre outras, certamente possui interesse local, de acordo com o disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal. O art. 225, da Constituição Federal, também exige do Poder Pública a defesa e a preservação do meio ambiente, o que autoriza a criação de políticas públicas e programas relacionados à matéria pelo Município.

Paulo Affonso Leme Machado ainda orienta “[...] a necessidade de ser considerado o melhor nível de gestão dos serviços e a maior atenção às necessidades concretas e reais dos cidadãos e da própria sociedade” (cf. *in Direito Ambiental Brasileiro*, 21ª ed., Malheiros, São Paulo, 2013, p. 441).

No que se refere à iniciativa, temos a considerar que, de fato, a *implementação de programas e de políticas públicas é de iniciativa concorrente* – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação e/ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme o seguinte trecho de ementa: “Lei de iniciativa parlamentar que institui programa de

política pública, embora gere despesas, não ofende a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não disponha sobre a estrutura ou atribuições de seus órgãos” (cf. in ADI nº 2182106-22.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des., Marcia Dalla Déa Barone, J. em 17/9/2025).

A mesma Corte paulista decidiu que é “[...] lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas desde que não tangenciem o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo” (cf. in ADI nº 2090001-26.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Figueiredo Gonçalves, J. em 10/09/2025).

O Tribunal de Justiça de São Paulo também julgou que a “mera instituição de programa de política pública” não compõe o rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo (cf. in ADI nº 2058811-45.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Campos Mello, J. em 20/8/2025).

Não há vedação para que o Poder Legislativo crie políticas públicas de interesse da comunidade.

Contudo, a partir do art. 2º, do **Projeto de Lei nº 127/2025**, há dispositivos que violam o princípio da separação entre os Poderes, previsto pelo art. 2º, da Constituição Federal.

Afinal o art. 2º, do **Projeto de Lei nº 127/2025**, estabelece atribuições de coordenação à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e à Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, sem prejuízo de outras (§ 1º). A autorização para parcerias (§ 2º) também viola a esfera de atribuições do Poder Executivo.

Há, ainda, autorizações diversas no art. 4º, do **Projeto de Lei nº 127/2025**, e a determinação de regulamentação da lei no prazo de 90 (noventa) dias

(art. 6º), o que vem sendo rechaçado pelo Poder Judiciário, conforme a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa

disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente” (cf. in ADI nº 4.052, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 11/7/2022) (grifo nosso).

Não se pode negar que, sob o manto da instituição de uma política pública, na verdade, a proposição ora em análise está a impor atribuições aos órgãos públicos municipais e, conseqüentemente, ao Poder Executivo, que, sabidamente, por meio das respectivas Secretarias Municipais, é executor de políticas públicas.

Ao menos em tese, a matéria abordada na proposição ora em comento implica em fixação de novas atribuições às Secretarias Municipais, podendo caracterizar interferência e/ou intromissão indevida do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, responsável pelos atos de gestão e gerência de políticas públicas dos serviços públicos.

Em síntese, somos da opinião, sem embargo das contrárias, é claro, de que a proposta legislativa sob análise está maculada com vício de iniciativa em razão dos dispositivos mencionados.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 24 de setembro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico