

PARECER Nº 274/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 8905/2025

Autoria: Vereador Eduardo Magalhães

Ementa: Projeto de Lei que: “**DISPÕE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES E MONITORAMENTO DE CATÁSTROFES CLIMÁTICAS**”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva instituir o Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas. A propositura estabelece objetivos (art. 2º), define conceitos atinentes ao tema (art. 3º), trata sobre a elaboração do Plano (art. 4º), determina quais são os instrumentos e estratégias a serem implementados (art. 5º), e dispõe sobre obrigações (artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 10), além de conter outras informações.

O autor Justifica a proposição nos seguintes termos:

Diante desse quadro a criação de uma política pública para monitoramento e informações sobre possíveis desastres naturais se torna um meio crucial e eficaz para minimizar riscos, salvar vidas, proteger a infraestrutura e dar suporte às famílias afetadas, sobretudo coloca-se como um meio de mitigação de danos às pessoas em situação de rua e vulnerabilidade, população essa sempre mais prejudicada com as catástrofes climáticas.

O projeto não está instruído com quaisquer estudos ou previsão de impacto orçamentário-financeiro.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que, quanto aos requisitos de constitucionalidade e



legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto havendo mácula ou vício no processo legislativo.

A priori, verifica-se que a iniciativa parlamentar em projetos que instituem Políticas Públicas, Programas ou Planos Municipais encontra amparo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **desde que não crie atribuições ao Chefe do Poder Executivo.**

O Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre políticas públicas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, de diretrizes, que seja programático ou quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

As ementas dos julgados abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, confirmam esse entendimento:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

[RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Observa-se que, **no caso em tela, há invasão no mérito administrativo pois novas atribuições são estabelecidas ao Poder Executivo, de forma que a proposição não se torna possível apenas por criar uma política pública municipal.**

Os artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10 definem os pormenores do Plano Municipal que se intenta instituir, refletindo verdadeiros atos de administração municipal. Assim, a implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão, razão pela qual conclui-se que a proposição invade a competência do referido Poder, conforme se pode observar:**

Art. 4º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas será elaborado pelos órgãos municipais competentes, garantida a participação da sociedade civil, podendo contar com a colaboração de outros entes federativos.

Art. 5º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas será permanentemente atualizado e deverá contemplar os seguintes instrumentos e estratégias:





*I - plano de contingências com previsão das várias etapas e níveis de **alerta para a população, por meio de todas as mídias disponíveis**, mensagens de celular, sirenes, veículos de som, que possam contribuir para a divulgação rápida e eficiente do risco de chuvas intensas e outros eventos da natureza;*

(...)

*Art. 6º Fica estabelecida a **obrigatoriedade da Defesa Civil de Cuiabá em emitir alertas meteorológicos específicos para a população em situação de rua** sempre que houver previsão de condições climáticas adversas.*

(...)

*Art. 10º Para sensibilização da população sobre causas, riscos, impactos, prevenção e busca de soluções em relação aos desastres de que trata esta Lei, **o Poder Executivo promoverá ações educativas nas áreas de saúde, meio ambiente, saneamento e urbanismo.***

Observa-se, assim, que o Projeto de Lei prevê diversas atribuições ao Poder Executivo. Nesse sentido, percebe-se a **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Seção II



Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, *dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.*

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de medidas específicas de uma Política Pública Municipal ou Plano Municipal, consubstanciadas em determinações a órgãos e servidores, **é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão constata que **a propositura interfere e estabelece novas atribuições à administração municipal, matéria que compete ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta



Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

I - matéria orçamentária e tributária;

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

Ademais, o Plano Municipal implica na efetivação de estratégias que demandam custos operacionais, sendo que não há qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro no processo, nem qualquer demonstração que o aumento de despesa é compatível com a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA).

Assim, a propositura não observa o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que prevê em seu art. 113 que “**a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**”. Ademais, também se encontra em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000.

O art. 12 do projeto apenas menciona que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”, porém esta previsão genérica não atende aos requisitos específicos da LRF para criação de despesas.

Diante de todo o exposto, percebe-se que ao Projeto de Lei não atende aos critérios de constitucionalidade e legalidade. Nesse sentido se encontra a prática forense dos órgãos



judiciais, conforme os seguintes julgados com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei:

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024, que "Institui o Fundo Municipal de Adaptação às Mudanças Climáticas no Município de Mirassol" – lei de iniciativa parlamentar - ocorrência de diversas inconstitucionalidades de natureza formal; 2. Criação de fundo orçamentário – matéria reservada à Administração, nos termos dos arts. 176, IX, 174, § 4º, 1, e 174, III, todos da CE – reconhecimento do vício de inconstitucionalidade, embora não suscitado especificamente – causa de pedir aberta das ADIs; 3. Criação de órgão, responsabilidades e atribuições inéditos no âmbito do Poder Executivo Municipal – direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa são de competência privativa do Executivo – infringência aos arts. 5º, 47, II, XIV, e XIX, a, da CE, e ao art. 61, § 1º, II, b, da CF, bem como ao Tema 917, dotado de repercussão geral; 4. Vinculação de recursos provenientes de arrecadação de impostos municipais a fundo orçamentário - desrespeito ao art. 176, IV, da CE, e ao art. 167, IV, da CF – precedentes do OE e do STF; 5. Determinação de prazo para regulamentação de lei pelo Executivo – violação aos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual; 6. Ação julgada procedente para declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22810612520248260000 São Paulo, Relator.: Vico Mañas, Data de Julgamento: 05/02/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/02/2025)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 3.608/2022, QUE "CRIA O PROGRAMA SAÚDE ITINERANTE NO MUNICÍPIO DE CABO FRIO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Alega o Representante, em suma, que a referida Lei padece de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (separação de poderes), violando os artigos 7º, 112, § 1º, e 145, II, III e VI da CERJ, ao discriminar a forma de atuação da Secretaria de Saúde, criando despesa sem indicação da fonte de custeio, imiscuindo-se, assim, na gestão do Executivo e de suas políticas públicas. Assevera que não é dado ao Poder Legislativo criar,



mediante lei, obrigação que é de competência do Poder Executivo, por se tratar de tema relacionado à gerência da saúde pública. 2 . De fato, como registrado pelo Parquet, "o conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários que se protraem no tempo, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal, em violação aos artigos 112, § primeiro, inciso II, alínea a, e 145, VI, a, ambos da Carta Estadual." 3. Nesse passo, evidente o vício de iniciativa e a violação ao princípio da separação dos poderes, a evidenciar a inconstitucionalidade da norma em tela. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE . (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0084378-15.2022.8.19 .0000 202200700393, Relator.: Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAIR, Data de Julgamento: 04/12/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/12/2023)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois a propositura dispõe sobre novas atribuições a órgãos municipais, extrapolando a competência parlamentar de estabelecer diretrizes e/ou linhas gerais a uma política pública. Assim, caracteriza uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal e fere o princípio da separação entre os poderes.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O Projeto não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei merece REJEIÇÃO, pois *dispõe sobre novas atribuições a órgãos municipais, extrapolando a competência parlamentar de estabelecer diretrizes e/ou linhas gerais a uma política pública. Assim, caracteriza uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal e fere o princípio da separação entre os poderes.*

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 26 de junho de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310039003800330037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 26/06/2025 14:27

Checksum: **EFBF9A84E05F1B51EE27205606B19C342E3F4DBD01911307040C83D0FBCE6897**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310039003800330037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.