



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 78/2025

Processo: 2334/2025 – PL 138/2025

Autoria: Poder Executivo

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 138/2025, que “*institui a Política Municipal de Educação Ambiental e cria o Programa Municipal de Educação Ambiental - ProMEA*”. Consta nos autos que o projeto foi protocolado no dia 15/12/2025; lido em Plenário na 36ª Sessão Ordinária; bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 16/12/2025. É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, destinado a assegurar constitucionalidade, juridicidade e técnica normativa às proposições legislativas, conferindo segurança institucional às atividades do Parlamento, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 da Resolução n.º 432/2024¹ - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

O exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que a motivaram ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta

¹ Artigo 110. Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara, constituído pela reunião dos Vereadores em exercício, em local, forma e número estabelecidos neste Regimento.





Procuradoria já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

A constitucionalidade e a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização do poder político e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o Constituinte estabeleceu um sistema de repartição de competências, por meio do qual as divide entre os entes que compõe a República, para que cada um atue nos limites pré-desenhados pelo texto constitucional.

O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica. Nesse contexto, necessário examinar se o ente municipal está autorizado a legislar.

Verifica-se que há interesse local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal³; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Ademais, compete a todos os entes federados a proteção do meio ambiente e a promoção da educação (competência comum), nos termos do art. 23, incs. V e VI, da Constituição Federal⁴.

A competência legislativa para disciplinar tais matérias é de natureza concorrente, nos termos do art. 24, incs. VI e IX, da Constituição Federal⁵. O Município atua no plano da normatização suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal⁶.

Vale registrar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da competência legislativa dos Municípios:

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

⁵ 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; [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, **deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria** (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a **presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa**. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF, RE n.º 194.704/MG, Min. Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 17/11/2017).

Dessa forma, entende-se que há competência legislativa municipal.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar a iniciativa, isto é, a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo.

Trata-se de proposição legislativa iniciada pelo Poder Executivo. O art. 41 da Lei Orgânica⁷ e o art. 214, § 1º, inc. II, do Regimento Interno, asseguram ao Prefeito a possibilidade de deflagrar o processo legislativo.

Com isso, inexistente vício de iniciativa.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, bem como estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Importante destacar que a proposição se limita a estabelecer objetivos (arts. 3º e 6º), diretrizes (art. 4º) e metas (art. 7º), em caráter abstrato, sem efetiva e imediata

⁷ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.





criação de despesa. Com isso, em tese dispensada a exigência prevista no art. 113 do ADCT.

2.3. Quanto ao conteúdo

Como visto, as matérias tratadas (meio ambiente e educação) são de competência comum, cabendo ao Poder Público a tutela desses bens jurídicos, em todos os seus aspectos.

A educação é direito social expresso no art. 6º da Constituição Federal⁸, devendo ser promovida e incentivada pelo Estado nos termos do art. 205⁹ do texto constitucional.

Por outro lado, o art. 225 da Constituição Federal¹⁰ dispõe sobre o direito fundamental e transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conferindo ao Estado, em todos os níveis federativos, a obrigação de concretizar políticas públicas ambientais.

Não é demais ressaltar que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; promover o bem de todos (art. 3º, incs. I, II e IV, da Constituição Federal¹¹).

Os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal precisam ser plenamente efetivados através das políticas públicas, zelando o Poder Público pelo bem-estar geral da população. Diante deste preceito, ensina João Trindade Cavalcante Filho:

De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. **Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos**, inclusive por meio das chamadas **leis promotoras** desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, **visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos**. Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que **tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam**.

⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁰ 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.

¹¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.





Ademais, o projeto está em harmonia com a Lei Federal n.º 9.795/1999 (“dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”). Inclusive, o art. 16 da referida lei estabelece que “[...] os *Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental*”, justificando-se a elaboração de regramento pelo ente municipal em razão das peculiaridades locais.

Portanto, no que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de lei, em razão da harmonia com os princípios e normas constitucionais.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹², destacada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 138/2025. É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 18 de dezembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira
Procurador Jurídico

¹² Artigo 77. Todo projeto deverá ser encaminhado ao órgão jurídico da Casa que terá o prazo máximo de 07 (sete) dias para exarar o parecer de forma expressa quanto a sua legalidade e constitucionalidade, sendo encaminhados após seu parecer, para a Comissão de Justiça, Constituição, Redação, Obras e Serviços Públicos, que disporá de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

