



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

## **PARECER** **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO** **COMISSÃO DE SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA E ASSUNTOS** **RURAIS**

**Matéria:** **PROJETO DE LEI Nº 066/2025**

**Data:** 20/10/2025

**Autoria:** Poder Executivo

**Ementa:** "Projeto de Lei nº 066/2025, de autoria do Vereador José Guilherme Fernandes Ribeiro, que dispõe sobre a criação da Política Municipal de Adaptação Climática nas Escolas Públicas do Município de São Fidélis. Análise da constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa, iniciativa legislativa, aspectos formais e mérito. Conclusão pela **APROVAÇÃO COM EMENDAS SUPRESSIVAS E MODIFICATIVAS** para adequação à competência legislativa e evitar vício de iniciativa."

### **OBJETO DO PARECER:**

O Projeto de Lei nº 066/2025 foi apresentado à Câmara Municipal de São Fidélis com o objetivo de instituir diretrizes para a Política Municipal de Adaptação Climática nas Escolas Públicas. A proposta visa integrar ações pedagógicas e administrativas voltadas à sustentabilidade e à resiliência climática, contemplando princípios de infraestrutura escolar, participação comunitária, protagonismo infanto-juvenil e medidas emergenciais em situações de alerta climático.

O projeto foi encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) e de Educação na reunião do dia 28 de outubro de 2025 para emissão de parecer, conforme o Regimento Interno da Câmara.

A proposição detalha uma série de diretrizes e ações a serem adotadas pela Secretaria Municipal de Educação e medidas a serem tomadas em situações de atenção, alerta ou emergência climática. Por fim, autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias e determina que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

A justificativa do Vereador destaca a urgência em preparar as escolas para os efeitos das mudanças climáticas, o alinhamento do sistema de ensino à realidade climática local, a promoção de infraestrutura resiliente, educação ambiental integrada e o engajamento comunitário. Menciona que a proposta



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

fortalece o papel da escola como espaço de formação cidadã e está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

## FUNDAMENTAÇÃO:

As Comissões analisaram a proposta sob os prismas da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme disposto na Lei Orgânica do Município de São Fidélis e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, estabelece diretrizes para a clareza, precisão e ordem lógica dos textos normativos. O PL apresenta clareza e precisão, bem como faz a articulação entre a estrutura em artigos, parágrafos e incisos de forma correta.

Foi feita análise também com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96)

## Técnica Legislativa:

Nos termos da Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração e redação das normas legais, o Projeto apresenta estrutura formal adequada, com numeração sequencial, divisão temática clara e justificativa anexa. Contudo, foram identificadas inconsistências que merecem correção.

### Art. 1º

Recomenda-se explicitar que se trata da "instituição da Política Municipal de Adaptação Climática nas Escolas Públicas", para evitar ambiguidade quanto à natureza normativa da proposição.

### Art. 2º, I

A expressão "Escola como centralidade" é conceitualmente válida, mas imprecisa juridicamente. Sugere-se substituí-la por "centralidade da escola como espaço de formação cidadã e ambiental".



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

## Vício de Iniciativa:

A questão mais sensível do Projeto de Lei reside no vício de iniciativa, o qual configura uma inconstitucionalidade formal.

Nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal de 1988, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre: organização administrativa, servidores públicos, planejamento interno de órgãos da administração e matérias orçamentárias. Aplica-se por simetria na esfera municipal.

A Lei Orgânica Municipal de São Fidélis reproduz essa reserva de iniciativa, vedando ao Legislativo a proposição de normas que interfiram na estrutura ou funcionamento dos órgãos do Executivo.

Embora o projeto se proponha a estabelecer diretrizes gerais, os artigos 4º, 5º e 6º impõem obrigações concretas à Secretaria Municipal de Educação, configurando ingerência indevida na gestão administrativa:

<p><b>Art. 4º - A Secretaria Municipal de Educação, observando a disponibilidade orçamentária, deverá adotar diretrizes de adaptação climática escolar, especialmente:</b></p>
--

<p>Elaborar planos de adaptação escolar para enfrentamento de eventos climáticos extremos, priorizando conforto térmico, ventilação, iluminação natural e proteção contra chuvas intensas, enchentes e deslizamentos; incentivar o uso de coberturas verdes e sistemas de sombreamento natural em áreas externas e quadras; priorizar o plantio de árvores e a criação de hortas escolares e jardins sustentáveis, sempre que possível; incluir conteúdos de educação ambiental e climática nos projetos pedagógicos; estimular a adequação dos uniformes escolares com tecidos que promovam conforto térmico; adotar metas de redução de consumo de energia e água, compatíveis com a realidade de cada escola; criar indicadores de monitoramento para acompanhar o desempenho das ações e seus impactos na comunidade escolar.</p>
---



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

Este artigo estabelece uma série de obrigações e atribuições específicas para a Secretaria Municipal de Educação. Tais obrigações incluem elaborar planos de adaptação, incentivar o uso de coberturas verdes, priorizar plantio, incluir conteúdos pedagógicos, estimular a adequação de uniformes, adotar metas de redução de consumo e criar indicadores de monitoramento.

A definição das atribuições de uma Secretaria e a determinação de sua forma de atuação e planejamento interno são matérias de organização e funcionamento da administração pública, de iniciativa reservada ao Prefeito.

O inciso IV do art. 4º, que determina que a Secretaria Municipal de Educação “deverá incluir conteúdos de educação ambiental e climática nos projetos pedagógicos”, merece atenção especial à luz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996.

A LDB, em seu Art. 12, inciso I, estabelece que:

*“Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I – elaborar e executar sua proposta pedagógica.”*

E o Art. 14 reforça:

*“Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.”*

Ou seja, a elaboração do projeto pedagógico é competência da própria unidade escolar, com participação da comunidade escolar e dos profissionais da educação, dentro da autonomia pedagógica garantida pela LDB.

Ao impor, por meio de lei municipal de iniciativa parlamentar, a inclusão obrigatória de conteúdos específicos nos projetos pedagógicos, o inciso IV do art. 4º viola a autonomia pedagógica das escolas e interfere em atribuições que são legalmente conferidas às instituições de ensino e aos sistemas educacionais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inconstitucionalidade de leis que impõem conteúdos curriculares sem observância da competência dos sistemas de ensino:

*"A imposição de conteúdos curriculares por lei municipal, sem observância da competência do sistema de ensino e da autonomia pedagógica das escolas, é inconstitucional." - ADI 5.537/DF, rel. Min. Edson Fachin.*

Embora o mérito da proposta de promover educação ambiental e climática esteja alinhado com os princípios da LDB (art. 26, §7º, que trata da educação ambiental de forma transversal), **A FORMA IMPOSITIVA DO INCISO IV DO ART. 4º FERE A AUTONOMIA PEDAGÓGICA DAS ESCOLAS E A COMPETÊNCIA DOS SISTEMAS DE ENSINO.**

**Art. 5º - Em situações de atenção ou alerta climático, declaradas pela Defesa Civil Municipal, a Secretaria de Educação deverá:**

divulgar amplamente os protocolos de prevenção e proteção; garantir alimentação adequada aos alunos; priorizar o atendimento a alunos em situação de vulnerabilidade; capacitar servidores e professores sobre sintomas e riscos de doenças relacionadas ao calor; planejar atividades escolares com restrições em horários de maior temperatura; incentivar a hidratação constante dos alunos e servidores.

Este artigo impõe obrigações de atuação imediata à Secretaria de Educação ("Em situações de atenção ou alerta climático, declaradas pela Defesa Civil Municipal, a Secretaria de Educação deverá..."), tais como divulgar protocolos, garantir alimentação, priorizar atendimento a alunos vulneráveis, capacitar servidores e planejar atividades com restrições de horário.

Tais medidas são de caráter administrativo e operacional, afetando a rotina e o modo de gestão da Secretaria. A determinação de como a Administração Pública deve agir em situações específicas, adentrando o



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

mérito administrativo, é uma invasão na competência do Executivo, caracterizando o vício de iniciativa.

**Art. 6º - Em caso de estado de emergência climática, a Secretaria Municipal de Educação poderá adotar medidas extraordinárias, como a reorganização dos horários das aulas, atividades externas e avaliações, visando à preservação da integridade física da comunidade escolar.**

Permite à Secretaria Municipal de Educação adotar medidas extraordinárias, tais como reorganização de horários, atividades e avaliações, em estado de emergência climática.

Embora menos impositivo, o artigo trata de gestão e organização interna da Secretaria, cujo poder de dispor sobre a reorganização de horários e atividades é inerente à sua competência administrativa, não podendo ser determinado pelo Poder Legislativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto ao tema, uma vez que leis de iniciativa do parlamentar não pode impor obrigações administrativas ao Executivo, e se assim seguir, o risco de veto por parte do Executivo é alto.

Mediante ao exposto, a CCJR recomenda a supressão integral dos Artigos 4º, 5º e 6º. A essência da lei, que é a criação da Política e o estabelecimento das diretrizes gerais, é constitucional. A inclusão desses artigos de cunho gerencial e operacional torna o PL inconstitucional por vício de iniciativa.

## DO MÉRITO

Embora o parecer seja técnico, é relevante destacar que o projeto é de grande relevância e atende a uma demanda atual de adaptação das escolas às mudanças climáticas, com impactos positivos na saúde, aprendizagem e segurança dos alunos.

A proposta é viável, desde que acompanhada de planejamento orçamentário e regulamentação técnica. A inclusão de hortas,



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

sombreamento natural e educação ambiental são medidas de baixo custo e alto retorno pedagógico. Ainda mais com a possibilidade de parcerias com universidades, instituições de pesquisa e sociedade civil, bem especificado no art. 7º, amplia a capacidade de execução sem onerar o erário público.

## CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Comissão opina pela **CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 066/2025, em razão do mérito social e da relevância do tema para o Município de São Fidélis.

Contudo, aponta-se a existência de **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** por vício de iniciativa nos dispositivos que invadem a esfera de competência e organização administrativa do Poder Executivo, mais especificamente os Art.4º, 5º e 6º.

A supressão desses Artigos não anula a materialidade nem a função essencial do Projeto de Lei, que é a criação da Política Municipal de Adaptação Climática nas Escolas Públicas. Contudo, ela altera o alcance e o nível de detalhamento da atuação do Legislativo sobre a Administração Pública.

O texto restante (Arts. 1º, 2º, 3º, 7º, 8º e 9º) estabelece as diretrizes da política, sendo de competência legislativa plena da Câmara. Com a manutenção destes artigos, o PL cumpre sua função primária de estabelecer a política pública e seus objetivos gerais, conforme a competência do Legislativo municipal para fixar diretrizes e princípios, de acordo com o interesse local.

O PL mantém sua função essencial de criar a Política Municipal de Adaptação Climática nas Escolas, estabelecendo o marco legal, as diretrizes e os princípios.

Porém, esta Comissão sugere a inclusão de um Artigo delegando ao Poder Executivo a competência técnica e discricionária para elaborar os planos, definir os protocolos operacionais e alocar os recursos, conforme exigido pela Constituição Federal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FIDÉLIS

Estado do Rio de Janeiro

## **Sugestão:**

*Art. X - Compete ao Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, em articulação com a Defesa Civil e demais órgãos competentes, a responsabilidade pela elaboração dos planos de ação, definição dos protocolos operacionais, capacitação de servidores, alocação de recursos e demais medidas necessárias para o integral cumprimento e a efetiva implementação das diretrizes desta Lei, observada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município.*

Por fim, esta comissão recomenda a alteração do Art. 1º e Art. 2º, I, conforme proposto no corpo deste parecer, para uma maior clareza e assim evitar futuros questionamentos jurídicos.

Com as alterações propostas neste parecer, o PL estará juridicamente robusto para prosseguir com sua tramitação.

São Fidélis/RJ, 18 de novembro de 2025.

Carlos Rogério Vieira da Silveira (CCJR)

Amauri Araújo da Silva (CCJR)

Carlos Humberto F. Fratani (CCJR / CSECAR)

Mayky de Jesus Alvarenga (CSECAR)

Alessandro Marins Ferreira (CSECAR)