



Pirassununga, 9 de dezembro de 2025

Propositura: Projeto de Lei Nº 100/2025 - Executivo

Autoria: Poder Executivo – Secretaria de Governo

Assunto: *Dispõe sobre a implementação de projetos de conscientização ambiental nas escolas da rede municipal de ensino, destina os recursos arrecadados à respectiva Associação de Pais e Mestres e dá outras providências.*

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Nº 100/2025, apresentado na Câmara Municipal de Pirassununga. A autoria da propositura é do **Poder Executivo**, por meio da Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal. O projeto está tramitando em **Regime de Urgência**, conforme solicitado para a devida tramitação, e requer Quórum de Maioria Absoluta.

O assunto principal do projeto dispõe sobre a implementação de projetos de conscientização ambiental nas escolas da rede municipal de ensino, e tem como objetivo destinar os recursos arrecadados à respectiva Associação de Pais e Mestres (APM). A matéria tem sua origem em um anteprojeto apresentado pelo Vereador Théo Santos de Souza – “Capitão Théo”, por meio da Indicação nº 284/2025.

O projeto autoriza a implementação de ações e projetos de conscientização ambiental em todas as unidades escolares municipais, tanto urbanas quanto rurais, que são vinculadas à Secretaria Municipal de Educação.



As ações e projetos centrais referem-se à coleta de materiais recicláveis, como tampas de garrafa, nas unidades escolares que possuam condições de armazenagem.

Os materiais coletados podem ser alienados, e o valor resultante da venda deve ser integralizado ao fundo da Associação de Pais e Mestres (APM) da respectiva unidade escolar. A integralização dos valores só pode ocorrer se a APM estiver regularmente inscrita e ativa.

A gestão e administração dos valores arrecadados ficam sob a responsabilidade dos Diretores Executivo e Financeiro da APM, com o acompanhamento do Diretor da unidade escolar, respeitando as normas do estatuto da APM.

Semestralmente, as unidades de ensino devem encaminhar um memorial descritivo dos recursos da APM à Seção de Contabilidade do Município, visando o controle finalístico. É vedado o uso dos recursos para fins lucrativos, devendo ser empregados exclusivamente na consecução das atividades inerentes da unidade escolar.

As unidades que desejarem instituir o programa devem comunicar a Secretaria Municipal de Educação, informando o tipo e a forma de execução, além de comprovar a regularidade da APM. A lei será regulamentada por Decreto, o qual deverá estabelecer a forma de comunicação e um prazo razoável para a instituição e regularização das APMs.

A proposta, segundo a justificativa, visa promover a educação ambiental como prática pedagógica e comunitária, estando em consonância com o Artigo 225 da Constituição Federal e com as diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que preveem a inserção de temas de sustentabilidade no ensino-aprendizagem.

A medida também tem o intuito de fortalecer a autonomia das unidades escolares, visto que os recursos arrecadados serão destinados diretamente às APMs, que são organizações já constituídas para apoiar as atividades escolares. É informado que a arrecadação não integra o patrimônio municipal.

É a síntese do necessário.



Fundamentação

Competência Legislativa e Iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios:

"I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

É pacífico que determinadas matérias estão sujeitas à iniciativa reservada do Chefe do Executivo (CF/88, art. 61, §1º), o que não é o caso geral da produção de normas voltadas à regulamentação e determinação de políticas públicas, cuja competência e iniciativa são concorrentes.

Desde que não impliquem criação de órgãos, cargos ou aumento de despesas, **normas desta natureza podem ser objeto de iniciativa parlamentar.**

O Supremo Tribunal Federal, no ARE 878.911/RJ com repercussão geral, estabeleceu que *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"*.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



Por não versar sobre temas de iniciativa privativa do Poder Executivo como criação de cargos, regime jurídico de servidores, orçamento ou matéria tributária - o projeto insere-se na chamada “*iniciativa concorrente*”, que autoriza tanto vereadores quanto o Prefeito a propor legislação ordinária sobre temas como saúde pública, educação, cultura e meio ambiente.

Em suma, sobre a iniciativa, tem-se:

- **A iniciativa exclusiva do Executivo** fundamenta-se principalmente nos arts. 37, XI da CF e 46, I, VI e 63 da LOM. A usurpação de competência e de iniciativa pode ensejar enquadramento em “crime de responsabilidade”.
- **Câmara Municipal:** domínio sobre sua própria vida institucional, com poder residual legislativo e fiscalizatório. O autodidatismo normativo é permitido, desde que não infrinja esfera alheia.
- **Matérias concorrentes:** requerem harmonia entre Executivo e Legislativo, em consonância com a Constituição e a técnica legislativa — sob pena de “choque de competências” e embargos declaratórios posteriores.

A competência municipal para legislar sobre educação e meio ambiente encontra respaldo no Art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que estabelece competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Adicionalmente, o Art. 23, inciso VI, da CF/88 consagra a competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no Tema 145 (RE 586.224) reconhecendo expressamente a competência municipal para dispor sobre meio ambiente, de modo suplementar ao regramento de direito ambiental. Esta tese foi reforçada no julgamento da ADI 2.142/CE, consolidando a jurisprudência no sentido de que o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição quando se tratar de interesse local.

No RE 194.704/MG, o Plenário do STF ratificou que “*o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local*”. Este precedente é especialmente relevante para o caso em análise, considerando que a coleta de materiais recicláveis em escolas municipais configura matéria de inequívoco interesse local.



O Superior Tribunal de Justiça consolidou orientação no sentido de que a legislação municipal pode intensificar o grau de proteção ambiental, jamais reduzindo o patamar mínimo estabelecido pela legislação federal. No presente caso, a proposta amplia mecanismos de proteção ambiental através da educação, em consonância com a jurisprudência da Corte Superior.

A implementação de programas de conscientização ambiental nas escolas municipais configura matéria de interesse predominantemente local, pois afeta diretamente a comunidade escolar do município, envolve gestão de equipamentos públicos municipais, destina-se ao fortalecimento da autonomia das unidades escolares locais e constitui política pública educacional de âmbito municipal.

Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

O Art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que *"a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes"*.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O Projeto de Lei Nº 100/2025 não configura, em tese, renúncia de receita nos termos do Art. 14 da LRF, pelos seguintes fundamentos técnico-jurídicos:

- a) A proposta não trata de concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária, não afetando a arrecadação municipal de tributos.
- b) A justificativa do projeto expressamente consigna que os recursos arrecadados com a venda de materiais recicláveis não integram o patrimônio municipal, sendo destinados diretamente às APMs, que são entidades privadas sem fins lucrativos.
- c) A iniciativa aparentemente não acarreta aumento de despesa ao Município, nem redução de receita prevista no orçamento municipal.

A jurisprudência trabalhista consolidada pelo Tribunal Superior do Trabalho (Orientação Jurisprudencial 185 da SDI-1) reconhece que as Associações de Pais e Mestres não se confundem com o ente público, possuindo personalidade jurídica própria e autonomia administrativa. Consequentemente, os recursos geridos pelas APMs, em tese, não se submetem integralmente ao regime de direito público.

Compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu art. 5º que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante



procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu Art. 6º que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar:

"I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade."

O Projeto de Lei Nº 100/2025 apresenta compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação ao estabelecer a obrigatoriedade de encaminhamento semestral de memorial descritivo dos recursos da APM à Seção de Contabilidade do Município, viabilizando o controle finalístico e o acompanhamento do Diretor Escolar: A gestão dos recursos pela APM ocorre sob acompanhamento do Diretor da unidade escolar, funcionário público municipal vinculado à administração direta.

A gestão desses recursos obtidos deve respeitar as normas do estatuto da APM, que prevê apresentação de balancetes semestrais e balanço anual acompanhados de documentos comprobatórios de receita e despesa.

Recomenda-se que o eventual decreto regulamentador estabeleça procedimentos específicos para publicação das informações sobre arrecadação e aplicação dos recursos em plataformas de transparência ativa, em consonância com o Art. 8º da Lei 12.527/2011, garantindo o acesso público aos dados financeiros das APMs beneficiadas pelo programa.

Compatibilidade legislativa

A matéria ambiental e educacional enquadra-se na competência concorrente prevista no Art. 24 da Constituição Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais, aos Estados suplementar a legislação federal, e aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber (Art. 30, II, CF/88). Assim, também, a iniciativa é concorrente por não se versar sobre matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Indiretamente, por tangenciar a organização administrativa direta, poderia ter havido discussão sobre a questão de iniciativa privativa, cujo



objeto se perde em função da iniciativa ter sido apresentada pelo próprio Poder Executivo ao atender uma indicação de membro do Poder Legislativo.

A Lei nº 9.795/1999 que trata da Política Nacional de Educação Ambiental estabelece que a educação ambiental é componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo.

Por sua vez, a Lei nº 12.305/2010 que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece diretrizes para gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo incentivo à coleta seletiva e reciclagem.

O Decreto Estadual nº 65.298/2020 regulamenta as Associações de Pais e Mestres no Estado de São Paulo, estabelecendo na minuta de Estatuto Padrão das APM que *"os bens adquiridos pela APM com recursos públicos deverão ser incorporados ao patrimônio estadual e destinados ao uso das respectivas unidades escolares"*.

O projeto municipal não conflita com a legislação estadual, pois trata de escolas da rede municipal, não estadual, os recursos não decorrem de transferências orçamentárias públicas, mas de venda de materiais recicláveis coletados pela comunidade escolar e respeita o princípio da autonomia municipal consagrado no Art. 18 da CF/88.

A proposta municipal observa o princípio da não-contradição ao legislar de forma suplementar, intensificando a proteção ambiental e o estímulo à educação para sustentabilidade, sem reduzir patamares mínimos estabelecidos pela legislação federal ou estadual.

O projeto aparenta atender ao princípio da eficiência ao promover aproveitamento de materiais recicláveis que seriam descartados, gerar recursos adicionais para as unidades escolares sem impacto no orçamento municipal e estimular a participação da comunidade escolar em ações de sustentabilidade.

A proposta respeita a margem de discricionariedade do gestor público ao estabelecer que a implementação do programa é facultativa, dependendo de manifestação de interesse da unidade escolar e comprovação de condições adequadas de armazenagem. A medida é idônea para atingir os fins pretendidos de conscientização ambiental e fortalecimento da autonomia escolar.

O projeto apresenta meio legítimo e não excessivamente oneroso para alcançar os objetivos educacionais e ambientais.

Os benefícios (educação ambiental, geração de recursos para escolas, estímulo à reciclagem) aparentam superar eventuais ônus administrativos de controle e fiscalização.



Conclusão

O Projeto de Lei Nº 100/2025 encontra amparo constitucional no Art. 30, I, da CF/88, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, e no Art. 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. A jurisprudência do STF (Tema 145) consolidou o entendimento de que há competência municipal para dispor sobre meio ambiente de modo suplementar.

A proposta, em tese, não configura renúncia de receita nos termos do Art. 14 da LRF, pois não envolve benefício tributário, não afeta a arrecadação municipal e os recursos não integram o patrimônio público. A destinação de recursos às APMs, entidades privadas sem fins lucrativos, está respaldada pela autonomia dessas associações reconhecida pela jurisprudência trabalhista (OJ 185 do TST).

A compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação está, em tese, assegurada pelos mecanismos de controle semestral e acompanhamento do diretor escolar previstos no projeto. A educação ambiental, prevista como tema transversal na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), reforça a pertinência da proposta.

Há, no entanto, algumas recomendações de caráter meramente sugestivo, não vinculativo, a fim de que se possa aperfeiçoar o Projeto de Lei em comento, a saber:

- Inclusão de dispositivo expresso determinando a publicação das informações sobre arrecadação e aplicação dos recursos em plataforma de transparência municipal;
- Estabelecimento de prazo máximo para regularização das APMs após manifestação de interesse;
- Previsão de penalidades administrativas para gestores de APMs em caso de desvio de finalidade dos recursos.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=PWV9JTJ0S4A41G40>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: PWV9-JTJ0-S4A4-1G40

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 100/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: PWV9-JTJ0-S4A4-1G40