Birigui – 4 de agosto de 2023.

Parecer: 94/2023

Solicitante: José Luíz Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 86/2023 – "Institui o programa – Lixo Reciclado na Escola, na rede pública municipal de ensino".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Marcos Antônio Santos que institui o programa – Lixo Reciclado na Escola, na rede pública municipal de ensino. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2158/2023, em 22 de maio de 2023. Despachado para parecer em 24 de maio de 2023. Recebido para parecer em 24 de maio de 2023.

I – Do Projeto.

Projeto cria o programa lixo reciclável nas escolas da rede pública municipal, visando a educação ambiental, consistindo na implantação de sistema de coleta seletiva de resíduos recicláveis nas dependências das escolas, sob orientação da direção da escola, professores e funcionários, sendo que as atividades didático-pedagógicas fundamentadas na educação ambiental consistem por parte de ações dos professore.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 2858/2023
Data: 07/08/2023 - Horário: 10:19
Legislativo - PARJU 94/2023

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
https://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

II – Da Proteção ao Meio Ambiente.

É dever de proteger o meio ambiente todos entes federativos, a Lei Orgânica do Município de Birigui estabelece em seu artigo 154, 156, VI, artigo 191 da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 23, VI da Constituição Federal estabelece que é competência comum entre todos entes da federação cuidar e preservar o meio ambiente, assim cabe ao município estabelecer de acordo com seu interesse local iniciativas e políticas públicas de acordo com o artigo 30, I e II e 225, VI também da Constituição Federal suplementando a legislação federal.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 154 - O Município providenciará, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento sócio-econômico.

Art. 156 - Ao Município, visando garantir níveis satisfatórios de qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente, e uso adequado dos recursos naturais, compete: (....) **VI -** promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (....) **VI -** proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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. (....) **VI -** promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Como pode perceber todos entes da federação possuem dispositivos em relação a proteção e conscientização ao meio ambiente, sendo um dever da sociedade em geral e não apenas do poder público.

III – Do Vício de Iniciativa.

Em relação ao presente projeto o artigo 2º estabelece a implantação de sistema de coleta seletiva de resíduos recicláveis nas dependências da escola, com orientação da direção da escola, professores e

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

demais funcionários, em seu § 1º de respectivo artigo estabelece as atividades didático-pedagógicas consistindo em ações por parte dos professores que:
I - Possibilite a compreensão do gerenciamento do programa.
II – Implementação do processo da coleta seletiva e sua viabilidade econômica.
III - Estimulando a apresentação de trabalhos por parte dos alunos.

O § 2º ainda referente ao artigo 2º determina que caberá aos professores de forma interdisciplinar dar ênfase à educação ambiental podendo contar com demais órgãos do governo e Organizações Não-Governamentais.

O artigo 4º estabelece a criação de um Conselho do Lixo nas escolas com o objetivo de planejamento e discussão das ações a serem desenvolvidas durante o ano letivo, artigo 5º determina que o Conselho do Lixo juntamente com a direção da escola apresentar semestralmente o balanço financeiro com a venda dos produtos reciclados.

Artigo 6º ainda se refere ao Conselho do Lixo determinando as atividades a serem desempenhadas e o artigo 7º a destinação do referido lucro obtido mediante a comercialização do material a ser reciclado.

Todos estes artigos possuem vício considerável de iniciativa por parte do poder Legislativo em decorrência de interferir na organização administrativa do poder Executivo e relação a matéria educacional.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.878, de 27 de abril de 2020, do Município de Lorena, que criou o programa 'Reciclagem Ambiental Participativa' para disciplinar a coleta e segregação de resíduos

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

sólidos e líquidos recicláveis, atribuindo como postos de coletas as instituições de ensino públicas e privadas, sendo promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação do lixo) Não ocorrência Matéria de competência concorrente entre União, Estados e Municípios, de iniciativa não privativa do Poder Executivo e sem a necessidade de participação popular (artigos 23, inciso VI e 24, inciso VI, da Constituição Federal) **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo Lei objurgada que no seu artigo 3º criou obrigação adicional aos administradores das instituições de ensino público indicadas como postos de coleta, ao determinar que estes fizessem remessa do material para terceiros e elaborassem relatórios de prestação de contas Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual** - Norma, no entanto, que é plenamente constitucional no que tange à criação de postura às entidades de ensino privadas Situação que permite a declaração da inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 3.878/2020, sem redução de texto, com efeito 'ex nunc', apenas para excluir da sua incidência as instituições de ensino públicas não previamente autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo Ação julgada parcialmente procedente, com modulação. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2159779-59.2020.8.26.0000. (grifo nosso).

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

IV – Do Direito.

Presente projeto de lei infringe o artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 47, II, XIV, artigo 144 e 241 da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 22, XXIV, artigo 24, IX, artigo 61, §1º, II, alínea "b" da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 40 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: **I –** criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; **II -** fixação, reajuste ou aumento de remuneração dos servidores; **III –** regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; **IV –** organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; **V –** os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1º -** É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (....) **II -** exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (....) **XIV -** praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 241 - O Plano Estadual de Educação, estabelecido em lei, é de responsabilidade do Poder Público Estadual, tendo sua elaboração coordenada pelo Executivo, consultados os órgãos descentralizados do Sistema Estadual de Ensino, a comunidade educacional, e considerados os diagnósticos e necessidades apontados nos Planos Municipais de Educação.

Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (....) **XXIV** - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (....) **IX** - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. **§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (....) **II** - disponham sobre: (....) **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Há a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que em seu artigo 11 estabelece a responsabilização dos municípios em relação a educação em seu território.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos. Programa "Cata Treco" para coleta e destinação de resíduos sólidos específicos. Inconstitucionalidade. Vício de Iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. 1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O prefeito afirma que a norma viola o art. 25 da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obstando tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. **2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 7.747/19, que institui o programa "Cata Treco" do Município de Guarulhos, possui aspectos problemáticos que redundam na sua inconstitucionalidade. A lei, de iniciativa do Poder Legislativo, disciplina uma política pública, atribuindo a órgãos do Poder Executivo obrigações e dinâmicas organizacionais específicas, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE**. Ainda, a lei impugnada determina ao Poder Executivo a regulamentação de suas disposições no prazo máximo de 60 dias (artigo 4º), o que configura usurpação da atribuição do chefe do Poder Executivo de, em juízo de conveniência e oportunidade, expedir atos normativos para o devido funcionamento da Administração e seus órgãos, nos termos do art. 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos, por afronta aos art. 5º e 47, III e XIX da CE. Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 2119277-78.2020.8.26.0000. (grifo nosso).

Nas lições de HELY LOPES MEIRELLES:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta á sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (2018 p. 631).

IV - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

V – Conclusão.

Por invadir competência do poder Executivo de acordo com os artigos 40 da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 47, II, XIV, artigo 144 e 241 da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 22, XXIV, artigo 24, IX, artigo 61, §1º, II, alínea "b" da Constituição Federal, artigo 11 da Lei nº 9394/96 e jurisprudência pacificada do Tribunal de Justiça de São Paulo, o projeto se encontra ilegal e inconstitucional.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO



Fernando Baggio Barbiere

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588