PARECER
COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 152/2026 – Estabelece diretrizes para o incentivo à participação comunitária voluntária em ações de educação, conscientização e preservação ambiental no município de São Pedro e dá outras providências.

A matéria tratada no projeto insere-se no âmbito da proteção ambiental, da educação ambiental e da participação comunitária, temas de evidente interesse local e compatíveis com as competências atribuídas constitucionalmente aos Municípios.

A Lei Orgânica do Município de São Pedro estabelece que o Município deverá atuar de modo a assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A legislação orgânica municipal determina, ainda, a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para a preservação do meio ambiente, bem como assegura a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e fiscalização da proteção ambiental.

Também merece destaque que a Lei Orgânica admite expressamente a organização de associações voltadas à proteção e conservação da natureza e do meio ambiente, incentivando a colaboração comunitária e a participação popular na formulação e execução de políticas públicas.

Dessa forma, o objeto da proposição encontra fundamento direto na ordem constitucional e na legislação municipal, não se verificando qualquer incompatibilidade material.

a) – DA INICIATIVA PARLAMENTAR

A iniciativa das leis ordinárias cabe, como regra, também aos vereadores, ressalvadas as matérias expressamente reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orgânica de São Pedro estabelece que são de iniciativa exclusiva do Prefeito, entre outras, as matérias relativas à criação ou extinção de cargos, regime jurídico dos servidores, criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como matérias propriamente orçamentárias e financeiras.

O projeto não cria órgão público, cargo, emprego ou função, não altera a estrutura administrativa, não modifica o regime jurídico de servidores e não estabelece atribuições específicas a Secretarias ou agentes públicos.

Ao contrário, o art. 9º, parágrafo único, expressamente dispõe que a lei não cria órgãos, cargos, funções, empregos públicos, atribuições administrativas específicas, despesas obrigatórias, fundos municipais, benefícios financeiros ou programa de execução compulsória.

Além disso, o próprio art. 9º preserva expressamente a autonomia administrativa do Poder Executivo, cabendo-lhe avaliar a conveniência e a oportunidade da adoção de medidas concretas relacionadas às diretrizes estabelecidas.

b) – DA NATUREZA DO AGENTE AMBIENTAL COMUNITÁRIO

A denominação "Agente Ambiental Comunitário – AAC" foi adequadamente delimitada pelo projeto.

O texto estabelece que essa qualificação possui natureza exclusivamente comunitária e não confere ao participante condição de agente público, servidor, empregado público, autoridade ambiental ou representante oficial do Município.

A participação será facultativa e não remunerada, não gerará vínculo empregatício, funcional, previdenciário ou obrigação trabalhista, não assegurará vantagem em concurso ou processo seletivo e não autorizará o exercício de atividades legalmente reservadas a servidores ou autoridades ambientais.

c) – DA AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

O projeto também preserva adequadamente as atribuições próprias do Poder Público.

O parágrafo único do art 1º estabelece que a participação comunitária possui natureza educativa, colaborativa e informativa, não se confundindo com fiscalização, licenciamento, controle administrativo ou exercício de poder de polícia ambiental.

O art. 5º reforça essa limitação ao vedar ao Agente Ambiental Comunitário realizar fiscalização oficial, lavrar autos de infração, notificações ou intimações, aplicar penalidades, exigir documentos, ingressar em imóveis sem autorização, apreender bens ou materiais, praticar atos de licenciamento ou se apresentar como autoridade pública.

Assim, resta preservado o caráter indelegável das funções estatais típicas e das atribuições próprias das autoridades ambientais.

d) – DO SERVIÇO VOLUNTÁRIO

O art. 6º estabelece que, quando a participação ocorrer em iniciativa promovida ou formalmente apoiada pelo Município, deverão ser observadas, quando aplicáveis, as disposições da Lei Federal nº 9.608/1998, inclusive quanto à celebração de termo de adesão.

O próprio projeto determina que o termo especifique objeto, condições e limites da atividade voluntária e condiciona eventual ressarcimento de despesas à prévia autorização, comprovação e admissibilidade legal, sem natureza remuneratória.

A regulamentação adotada mostra-se compatível com a natureza voluntária da participação comunitária e evita a formação de vínculos funcionais indevidos.

e) – DAS PARCERIAS E DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

A cooperação de instituições de ensino, organizações da sociedade civil, associações comunitárias, entidades ambientais e pessoas jurídicas de direito privado possui caráter expressamente facultativo.

O art. 8º determina que eventual celebração de acordos, termos de cooperação ou outros instrumentos dependerá de avaliação e decisão dos órgãos competentes, observadas a autonomia administrativa, a legislação aplicável e a disponibilidade orçamentária e financeira.

f) – DOS ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

A proposição não cria despesa pública obrigatória.

O próprio texto deixa expresso que não institui fundo municipal, benefício financeiro, obrigação administrativa específica ou programa de execução compulsória.

Também não estabelece remuneração, contratação, fornecimento obrigatório de equipamentos, uniformes, capacitações ou estrutura administrativa própria.

Não se verifica, portanto, impedimento de natureza orçamentária ou financeira à tramitação da matéria.

g) – DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A proposição apresenta objeto definido e adequado encadeamento normativo.

Há coerência entre a ementa, os objetivos e as disposições operacionais. O projeto distingue claramente a atuação comunitária voluntária das funções públicas de fiscalização e poder de polícia, preserva a autonomia administrativa do Executivo e contém regras suficientes para afastar interpretação que possa resultar em criação de vínculo funcional ou obrigação pública indevida.

Não se identifica vício de técnica legislativa capaz de comprometer sua validade ou compreensão.

Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente concluí que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 31 de agosto de 2026.

Sala das Comissões,

Daniel José Sepulvida
Presidente

Albino Antunes
Relator

Cristiano Duarte Neto
Secretário

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 152/2026** – Estabelece diretrizes para o incentivo à participação comunitária voluntária em ações de educação, conscientização e preservação ambiental no município de São Pedro e dá outras providências.

A matéria tratada no projeto insere-se no âmbito da proteção ambiental, da educação ambiental e da participação comunitária, temas de evidente interesse local e compatíveis com as competências atribuídas constitucionalmente aos Municípios.

A Lei Orgânica do Município de São Pedro estabelece que o Município deverá atuar de modo a assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A legislação orgânica municipal determina, ainda, a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para a preservação do meio ambiente, bem como assegura a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e fiscalização da proteção ambiental.

Também merece destaque que a Lei Orgânica admite expressamente a organização de associações voltadas à proteção e conservação da natureza e do meio ambiente, incentivando a colaboração comunitária e a participação popular na formulação e execução de políticas públicas.

Dessa forma, o objeto da proposição encontra fundamento direto na ordem constitucional e na legislação municipal, não se verificando qualquer incompatibilidade material.

a) – DA INICIATIVA PARLAMENTAR

A iniciativa das leis ordinárias cabe, como regra, também aos vereadores, ressalvadas as matérias expressamente reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orgânica de São Pedro estabelece que são de iniciativa exclusiva do Prefeito, entre outras, as matérias relativas à criação ou extinção de cargos, regime jurídico dos servidores, criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como matérias propriamente orçamentárias e financeiras.

O projeto não cria órgão público, cargo, emprego ou função, não altera a estrutura administrativa, não modifica o regime jurídico de servidores e não estabelece atribuições específicas a Secretarias ou agentes públicos.

O próprio projeto determina que o termo especifique objeto, condições e limites da atividade voluntária e condiciona eventual ressarcimento de despesas à prévia autorização, comprovação e admissibilidade legal, sem natureza remuneratória.

A regulamentação adotada mostra-se compatível com a natureza voluntária da participação comunitária e evita a formação de vínculos funcionais indevidos.

e) – DAS PARCERIAS E DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

A cooperação de instituições de ensino, organizações da sociedade civil, associações comunitárias, entidades ambientais e pessoas jurídicas de direito privado possui caráter expressamente facultativo.

O art. 8º determina que eventual celebração de acordos, termos de cooperação ou outros instrumentos dependerá de avaliação e decisão dos órgãos competentes, observadas a autonomia administrativa, a legislação aplicável e a disponibilidade orçamentária e financeira.

f) – DOS ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

A proposição não cria despesa pública obrigatória.

O próprio texto deixa expresso que não institui fundo municipal, benefício financeiro, obrigação administrativa específica ou programa de execução compulsória.

Também não estabelece remuneração, contratação, fornecimento obrigatório de equipamentos, uniformes, capacitações ou estrutura administrativa própria.

Não se verifica, portanto, impedimento de natureza orçamentária ou financeira à tramitação da matéria.

g) – DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A proposição apresenta objeto definido e adequado encadeamento normativo.

Há coerência entre a ementa, os objetivos e as disposições operacionais. O projeto distingue claramente a atuação comunitária voluntária das funções públicas de fiscalização e poder de polícia, preserva a autonomia administrativa do Executivo e contém regras suficientes para afastar interpretação que possa resultar em criação de vínculo funcional ou obrigação pública indevida.

Não se identifica vício de técnica legislativa capaz de comprometer sua validade ou compreensão.

PARECER JURÍDICO Nº: 135/2026

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 152/2026 – ESTABELECE DIRETRIZES PARA O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA VOLUNTÁRIA EM AÇÕES DE EDUCAÇÃO, CONSCIENTIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor: Vereador Roberson Pedrosa de Oliveira.

EMENTA: *PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. DIRETRIZES PARA O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA VOLUNTÁRIA EM AÇÕES DE EDUCAÇÃO, CONSCIENTIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ARTS. 23, VI, 30, I E II, E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA 145 DO STF. INICIATIVA LEGISLATIVA NÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DO STF. AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO OU ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. JURISPRUDÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJSP. "AGENTE AMBIENTAL COMUNITÁRIO – AAC". ATUAÇÃO LIVRE, VOLUNTÁRIA, EDUCATIVA E COLABORATIVA. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA, À PRÁTICA DE ATOS PRIVATIVOS DE FISCALIZAÇÃO E À SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. COMPATIBILIDADE COM A LEI FEDERAL Nº 9.608/1998. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS, CARGOS, FUNÇÕES, ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS OU DESPESAS OBRIGATÓRIAS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.*

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa parlamentar, que visa estabelecer, no âmbito do Município de São Pedro, diretrizes para o incentivo à participação comunitária voluntária em ações de educação, conscientização e preservação ambiental.

Com efeito, a proposição busca estimular a participação da comunidade na proteção e preservação do meio ambiente, incentivar ações de educação ambiental, promover a conscientização quanto ao uso sustentável dos recursos naturais e fomentar práticas comunitárias voltadas à conservação ambiental e à melhoria da qualidade de vida. Prevê, ainda, a cooperação voluntária entre a população, instituições de ensino e pesquisa, organizações da sociedade civil e iniciativa privada, bem como o incentivo à comunicação aos órgãos públicos competentes de situações que possam representar risco ou dano ao meio ambiente.

Para os fins da proposição, também prevê a figura do "Agente Ambiental Comunitário – AAC", denominação instituída para identificar a pessoa que, de forma livre e voluntária, participe de ações comunitárias de educação, conscientização e preservação ambiental, deixando-se expressamente consignado que tal condição não confere ao participante a qualidade de servidor, empregado público, agente público, autoridade ambiental ou representante oficial do Município. Outrossim, o projeto delimita as atividades que poderão ser desempenhadas pelos participantes e estabelece vedações destinadas a impedir o exercício de atribuições próprias do poder de polícia ou de funções reservadas a agentes e autoridades públicas.

A proposta legislativa prevê, ainda, que eventual participação voluntária em iniciativas promovidas ou apoiadas pelo Município observará, quando aplicável, a Lei Federal nº 9.608/1998, bem como estabelece o caráter facultativo de eventuais cooperações e parcerias. Por fim, o projeto resguarda a autonomia administrativa do Poder Executivo, ao lhe assegurar a avaliação sobre a adoção de medidas concretas e ao afastar a criação de órgãos, cargos, atribuições específicas, despesas obrigatórias ou programas de execução compulsória.

Na justificativa, sustenta-se que a proteção ambiental constitui responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a coletividade e que a participação comunitária pode contribuir para a conscientização ambiental, o descarte adequado de resíduos, a preservação de áreas verdes e recursos hídricos, a prevenção de queimadas, a difusão de práticas sustentáveis e a comunicação aos órgãos competentes de situações de risco ou dano ambiental. Afirma-se, ainda, que a proposta foi estruturada de modo a manter a atuação dos participantes no campo educativo, colaborativo e informativo, sem substituição de servidores públicos ou interferência nas atribuições legalmente reservadas aos órgãos ambientais e sem invasão da esfera de organização e funcionamento da Administração Municipal.

É o relatório. Passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, verifica-se que a matéria tratada na proposição se insere no âmbito da competência constitucional do Município para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

A proteção do meio ambiente, por sua vez, constitui competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelece o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, ao passo que o art. 24, inciso VI, reconhece a competência legislativa concorrente entre União e Estados em matéria de proteção do meio ambiente e controle da poluição, sendo que a atuação municipal nessa seara deve ser compreendida em conjunto com os arts. 30, incisos I e II, e 225 da Constituição Federal, este último atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 586.224, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 145), firmou a tese de que o Município possui competência para

legislar sobre meio ambiente, em conjunto com a União e os Estados, desde que a disciplina esteja relacionada ao interesse local e seja harmônica com a legislação editada pelos demais entes federativos.

No caso em tela, tem-se que o projeto se limita a estabelecer diretrizes voltadas ao incentivo da participação comunitária em ações de educação, conscientização e preservação ambiental, matéria nitidamente relacionada à proteção do meio ambiente no âmbito local e que não apresenta incompatibilidade com a disciplina federal ou estadual pertinente. Destarte, sob o aspecto da competência legislativa, não se identifica óbice à tramitação da proposição.

No que se refere à iniciativa, a circunstância de a proposição versar sobre política pública ou estabelecer diretrizes de atuação estatal não conduz, por si só, à conclusão de que a matéria esteja submetida à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora possa repercutir sobre a atuação administrativa (até mesmo gerando despesas), não trate da estrutura ou das atribuições dos órgãos da Administração Pública nem do regime jurídico de seus servidores.

Com efeito, tal orientação vem sendo aplicada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em matéria ambiental. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2218521-43.2021.8.26.0000[1], que examinou lei de iniciativa parlamentar do Município de Ribeirão Preto instituidora do projeto "Reciclagem Ambiental Participativa", o Tribunal reconheceu a competência municipal para legislar sobre meio ambiente e afastou a alegação de vício de iniciativa e de ofensa à separação dos Poderes, destacando que a norma não disciplinava a estrutura ou as atribuições dos órgãos administrativos, o regime jurídico de servidores ou atividades próprias de gestão, planejamento, organização e execução de serviços públicos.

De modo igualmente elucidativo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2159779-59.2020.8.26.0000[2], relativa ao Município de Lorena, o Órgão Especial reconheceu

---

[1] *Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Ribeirão Preto que questiona a Lei Municipal nº 14.591, de 13 de agosto de 2021, que institui o projeto "Reciclagem Ambiental Participativa". Competência do Município para legislar sobre o meio ambiente. Ausência de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo ou de ofensa ao princípio de separação de poderes. Desnecessidade de participação popular no processo legislativo pela ausência de impacto da norma no desenvolvimento urbano ou no meio ambiente como um todo. Ação julgada improcedente. (TJSP; Órgão Especial; ADI nº 2218521-43.2021.8.26.0000; Rel. Des. Fábio Gouvêa; j. 24/08/2022)*

[2] *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 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,*

a legitimidade da iniciativa parlamentar para instituir programa relacionado à defesa do meio ambiente, declarando a inconstitucionalidade apenas da parcela da norma que impunha obrigações concretas a unidades públicas de ensino, mediante a criação de atribuições administrativas não inerentes àquelas unidades. O julgado evidencia que o vício não decorre da instituição legislativa de política pública ambiental, mas da eventual interferência concreta na organização e no funcionamento da Administração.

No entanto, cabe apontar que a proposição não determina a execução compulsória de atividades por qualquer Secretaria, órgão ou servidor municipal, tampouco estabelece procedimentos administrativos, cria estrutura pública ou define meios específicos para implementação de suas diretrizes. Ao contrário, o art. 9º resguarda expressamente a autonomia administrativa do Poder Executivo para avaliar a conveniência e a oportunidade da adoção de medidas concretas, esclarecendo, ainda, que a lei não cria órgãos, cargos, funções, empregos públicos, atribuições administrativas específicas, despesas obrigatórias, fundos municipais, benefícios financeiros ou programa de execução compulsória.

Também não se verifica impedimento jurídico quanto à figura do "Agente Ambiental Comunitário – AAC", pois o projeto define sua atuação como livre, voluntária, educativa e colaborativa, vedando expressamente o exercício de poder de polícia, a prática de atos privativos da fiscalização e a substituição de servidores públicos. Neste aspecto, aliás, a propositura também se mostra compatível com o regime jurídico do serviço voluntário previsto na Lei Federal nº 9.608/1998.

Assim, em suma, sob o aspecto jurídico, a via legislativa se mostra adequada, a iniciativa parlamentar se revela legítima e a proposição não apresenta vícios formais ou materiais aptos a comprometer sua constitucionalidade, legalidade ou juridicidade.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE do Projeto de Lei nº 152/2026, estando este regularmente apto para a sua tramitação, discussão e votação por esta A. Casa Legislativa.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial

---

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. (TJSP; Órgão Especial; ADI nº 2159779-59.2020.8.26.0000; Rel. Des. Jacob Valente; j. 31/03/2021)

ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 19 de agosto de 2026.

VICTOR GARCIA REIGADA
ADVOGADO LEGISLATIVO
OAB/SP Nº 410.485