



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 107/2023

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *“Institui o Programa de Auxílio Uniforme Escolar aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino de Sorocaba, e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei encontra-se amparada pela Constituição Federal que, em seu art. 30, incisos I e II, dispõe que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber¹.

De forma simétrica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, o qual dispõe de forma específica:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

n) às políticas públicas do Município;

Contudo, apesar do assunto estar inserido dentre as competências locais municipais, não pode a Câmara avocar para si atividades que cabem à Administração Municipal, conforme leciona 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 é 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 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.² (g.n)

Ocorre que, apesar da relevância da proposição, os artigos 2º e 3º tratam da forma de concessão de uniformes escolares, definindo diretamente os valores a serem repassados, o prazo para fornecimento dos materiais e os meios preferenciais para a disponibilização dos créditos:

Art. 2º. **O valor anual do auxílio financeiro previsto no artigo 1º desta Lei será definido da seguinte forma, por aluno beneficiário:**

I - Berçário ao G2 (Educação Infantil): R\$ 287,00 (duzentos e oitenta e sete reais);

II - G3 ao G5 (Educação Infantil): R\$ 291,00 (duzentos e noventa e um reais);

III - Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano): R\$ 297,00 (duzentos e noventa e sete reais);

IV - Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano) e Ensino Médio: R\$ 310,00 (trezentos e dez reais).

§ 1º. O auxílio financeiro previsto no caput deste artigo **poderá ser disponibilizado aos pais ou responsáveis legais dos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino, em até 60 (sessenta) dias, contados da matrícula do discente** e observada a

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 2021 19ª ed. Ed. JusPodivum e Malheiros Editores; p. 498.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

compatibilidade orçamentária e financeira do exercício para a concessão do benefício, devendo a sua utilização ser comprovada pelo beneficiário, em até 90 (noventa) dias após o recebimento.

§ 2º. **A disponibilização do auxílio financeiro será, preferencialmente, operacionalizada através dos seguintes meios:**

I - Instituições financeiras oficiais;

II - Instituições de pagamento;

III - Empresas de entrega de serviços financeiros baseados em tecnologia - FINTECH'S;

IV - Correspondentes de instituições financeiras;

V - Por qualquer outro meio de pagamento que possa surgir e se mostre seguro e mais vantajoso à Administração Pública e aos beneficiários.

Art. 3º. O auxílio uniforme escolar deve ser usado exclusivamente para aquisição de peças de vestuário de uniforme escolar, em estabelecimentos de livre escolha dos pais ou responsáveis do aluno, observando o modelo padronizado pela Secretaria da Educação e divulgado nas escolas municipais.

§ 1º. **As peças sugeridas para aquisição, através da utilização do auxílio financeiro concedido são:** camiseta manga curta, camiseta manga longa, jaqueta com capuz, calça comprida e bermuda.

§ 2º. O município de Sorocaba não será responsável pela indicação de estabelecimentos comerciais, nos quais os produtos serão adquiridos e não manterá qualquer vínculo e nem tampouco responsabilidade quanto aos termos contratados entre os pais ou responsáveis pelos alunos e os estabelecimentos comerciais, inclusive quanto à quantidade, valores e qualidade dos produtos adquiridos.

Art. 4º. **A fiscalização e controle da regular aplicação dos recursos ficará sob responsabilidade da Secretaria da Educação - SEDU.**

Verifica-se que **as normas supramencionadas não se limitam a traçar diretrizes para o Município, mas dispõem sobre a maneira com que estas devem ser concretizadas**, o que caracteriza o ato de gestão e organização.

Por este motivo, **a proposição viola o princípio da independência e separação entre os poderes e o princípio da reserva da administração**, dispostos nos arts. 2º e 84, II da



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal³, nos arts. 5º, *caput*, e 47, II e XIV da Constituição Estadual⁴ e nos arts. 6º, *caput*, e 61, II, da Lei Orgânica⁵.

Tal entendimento é plenamente compatível com a jurisprudência atual do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.22, autorizando a instituição do "Programa Banco de Ração, Utensílios e Equipamentos", destinado à atenção animal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Inconstitucionalidade. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).** Ademais, matéria já regulamentada pelo Decreto nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022), de autoria do Prefeito. Fonte de custeio. Ausente o vício. Leis dessa natureza criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. **Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186138-75.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2023; Data de Registro: 16/02/2023)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Catanduva. Lei nº 6.244, de 4 de março de 2022, do Município de Catanduva, que "Dispõe sobre a instituição do PETE – Programa Educação de Trânsito nas Escolas – da rede pública municipal de ensino e dá outras providências". **Diploma legal que afronta o princípio da reserva geral de administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.** Ofensa aos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, "a" da Carta Estadual, da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade verificada. **AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2064306-

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

⁴ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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;

⁵ Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

75.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 06/10/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.173, de 20 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de São José do Rio Preto, que "institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar". Alegado vício de iniciativa e apontada violação aos artigos 5º, 24, §2º, inciso I, 47, incisos II e XI, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como aos princípios da separação dos poderes e da razoabilidade. Diploma legislativo municipal que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à educação de crianças e adolescentes, não cria ou extingue Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; bem como não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Matéria nele versada que não se insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Artigo 5º da lei impugnada que, no entanto, **cria obrigações para sua execução por parte da Administração Pública, invadindo competência privativa do Poder Executivo Municipal para cuidar das questões afetas à gestão administrativa**, demonstrando incompatibilidade com os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade do artigo 5º da lei impugnada. **Ação parcialmente procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123586-74.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2022; Data de Registro: 15/09/2022)

Adicionalmente, o artigo 4º do Projeto de Lei atribui de forma direta função à Secretaria de Educação e por isso incorre em **vício de iniciativa**, uma vez que contraria o previsto no art. 84, II, III e IV, "a", da Constituição Federal⁶, os art. 47, II e XI e XIX, "a", da Constituição Estadual⁷ e os arts 38, IV e 61, II e III, da Lei Orgânica⁸.

⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)

⁷ 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;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) (...)

⁸ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalta-se que, embora a justificativa do projeto de lei informe que o Município de São Paulo já adota estratégia semelhante para o fornecimento de uniformes escolares, o programa paulistano “*Auxílio Uniforme Escolar*”⁹ foi instituído por **lei de iniciativa do Prefeito Municipal**. Situação semelhante ocorre com o Programa “*Auxílio Uniforme Escolar*” do Município de São Caetano do Sul¹⁰, com conteúdo similar ao proposto no PL 107/2023, proposto também pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

2.2. Aspecto material

No aspecto material, verifica-se que o PL é compatível com o direito à educação e com o dever dos Entes federativos proporcionarem os meios de acesso educação básica gratuita, conforme arts. 6º, 23, V, e 208, da Constituição Federal¹¹.

Verifica-se, por fim, que a proposição também é amparada pelo art. 3º, I e VI, da Lei Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que prevê a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a igualdade de condições para acesso e permanência na escola¹²

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

⁹ Lei Municipal nº 17.437, de 12 de agosto de 2020 (Projeto de Lei nº 452/20, do Executivo)

¹⁰ Lei Municipal nº 5.580, de 09 de novembro de 2017 (Projeto de Lei de iniciativa do Executivo)

¹¹ 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.

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;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e **gratuita** dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

¹² Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei** por afronta aos princípios da reserva legal e da separação entre os poderes, sendo que o art. 4º do PL incorre em vício de iniciativa.

É o parecer.

Sorocaba, 24 de abril de 2023.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

(...)

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;