

CONSULTA/0047/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

#### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 7/2025, de iniciativa parlamentar, que "institui o Banco de Uniformes e Materiais escolares, no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências – Educação municipal – Programas suplementares – Uniformes escolares – Interesse local e aplicação de suas rendas – Competência legislativa municipal – Implementação de nova política pública – Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Precedente**

## **análogo oriundo do Tribunal de Justiça de São Paulo – Considerações.**

Administração Consulente encaminha-nos para análise jurídica a minuta de Projeto de Lei nº **7/2025**, de iniciativa parlamentar, *que “institui o Banco de Uniformes e Materiais escolares, no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências” e solicita avaliação sobre “competência de iniciativa; o impacto da proposta no município; a viabilidade de implementação das atividades sugeridas, considerando a autonomia do Executivo para regulamentação; caso necessário, favor indicar ajustes na redação ou na estrutura do projeto para garantir sua aplicabilidade e conformidade com a legislação”*.

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Destarte, esclareça-se, desde já, que a Constituição da República estabelece que “é dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (ver inc. VII do art. 208”), observando-se, ainda, que “são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo-se as que se destinam [...] aquisição de material didático-

escolar e manutenção de programas de transporte escolar” (ver inc. VIII do art. 70 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Atente-se, pois, que a citada legislação constitucional e infraconstitucional não compreende na expressão “material didático-escolar” a aquisição, distribuição e/ou fornecimento gratuito de “uniformes escolares”.

No entanto, isso não significa dizer que os Municípios estão “impedidos” de contemplar no seu ordenamento jurídico – um programa suplementar de distribuição gratuita “uniformes escolares” que, ao menos em tese, assegura ao alunado acesso igual a uma educação adequada, identificação com sua instituição de ensino e comunidade escolar, independentemente de situação socioeconômica do aluno e de sua família.

O certo é que, a instituição de um programa suplementar de distribuição gratuita de uniformes escolares ao alunado matriculado nas instituições de ensino municipal é inerente à autonomia municipal, que, como é sabido, lhe outorga competência para legislar sobre matérias de exclusivo interesse local e aplicar suas rendas (ver incs. I e III do art. 30 da Constituição da República).

Se assim o é, a instituição do denominado “banco de uniformes e materiais escolares” também está inserido na competência legislativa do Município., não se vislumbrando na proposta ora em análise qualquer vício de constitucionalidade material.

No entanto, convém observar que a implementação desse programa suplementar municipal tal como redigido ( ver parte final do art. 1º “... *reaproveitar uniformes em bom estado de conservação e materiais, como mochilas, estojos, pastas, régua, lápis, cadernos, dentre outros e, apoiar famílias baixa de renda, que possuem dificuldades de aquisição desses*”; ver incs. I e II do art. 3º “...O repasse dos materiais que

*integram o Banco de Uniformes e Materiais Escolares será realizado preferencialmente nos seguintes casos: alunos matriculados em escolas da rede pública de Mogi Mirim famílias de baixa renda") – que é muito comum nas instituições privadas de ensino que vendem uniformes e, quiçá, materiais didáticos aos alunos nelas matriculados e, por isso, admitem a troca e/ou doação de peças não utilizadas, por tais e quais motivos, mas em condições de uso – pressupõe, ao menos em tese, que o Município não distribui gratuita e anualmente os uniformes escolares, o que merece ser mais bem analisado pela Administração Consultante, vez que dispõe de maiores elementos informadores, já que os sítios eletrônicos da Prefeitura e Edilidade, lamentavelmente, não disponibilizam a normatização regedora de evento programa municipal de distribuição (gratuita ou onerosa) de uniformes escolares.*

No tocante à iniciativa legislativa, cremos que a deflagração do processo legislativo para a implementação desse programa municipal suplementar à educação é de iniciativa concorrente – *desde que, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal* –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e incisos do parágrafo único do art. 38 da Lei Orgânica do Município).

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Agravos regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominada 'rua da saúde'. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem.

1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei.

3. Agravo regimental a que se nega provimento" (cf. in RE nº 290549-AgR, Rel. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. em 28/2/2012, *DJe-064* de 28/3/2012, pub. em 29/3/2012) (grifo nosso).

Por ora, é certo que a implementação de uma nova política pública – como nos parece ser o caso ora em análise – é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

- Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;

- Não editar lei meramente autorizativa;

- Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.), à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, "impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento

heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. *in* ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“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 providências 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. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

É certo, pois, que, com exceção da disposição constante da parte final do art. 1º – que, enfatize-se, depende da detida análise da legislação municipal regedora e que, lamentavelmente, não nos foi disponibilizada – e dos arts. 3º e 4º da proposta legislativa ora em comento, uma vez que o Prefeito do Município não carece de autorização legislativa para a “regulamentar a lei” nem tampouco para adotar “aos procedimentos necessários à implantação do Banco de Uniformes e Materiais Escolares no âmbito da Secretária Municipal de Educação, bem como as formas de acesso dos interessados”, pois já está autorizado pela Lei Orgânica do Município a praticar tais e quais atos de gestão administrativa, não se vislumbra vício de constitucionalidade formal nas demais disposições.

Em caso análogo ao da proposição legislativa ora em comento, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.742, DE 06 DE MARÇO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'INSTITUI O 'KIT BÁSICO PARA O ATENDIMENTO DE PRIMEIROS SOCORROS' NO ÂMBITO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 24, PARÁGRAFO 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE OFENSA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE".

"O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública".

"A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos".

"Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecuibilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2255527-60.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/03/2017; Data de Registro: 30/03/2017).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico