



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 571/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 167/2023 – Altera a Lei nº 4.036/06 que “institui o Programa de Repasse de Recursos Financeiros às Unidades Educacionais da rede pública municipal de ensino e dá outras providências”.

Autoria do Executivo – Mensagem nº 65/23.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *Altera a Lei nº 4.036/06 que “institui o Programa de Repasse de Recursos Financeiros às Unidades Educacionais da rede pública municipal de ensino e dá outras providências”, nos seguintes termos:*

Lei nº 4.036/2006	Projeto de Lei nº 167/2023
<p>“Art. 1º ... Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei denomina-se Unidade Executora a Associação de Pais e Mestres – APM, entidade de direito privado, organizada no âmbito da Unidade Educacional, sem fins lucrativos, e representativa da comunidade escolar.</p>	<p>“Art. 1º ... Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei denomina-se Unidade Executora a Associação de Pais e Mestres – A.P.M., pessoa jurídica, entidade de direito privado, organizada no âmbito da Unidade Educacional, é uma entidade de natureza social e educativa, sem caráter político, racial ou religioso e sem fins lucrativos, e representativa da comunidade escolar. (...)</p>
<p>Art. 4º Os recursos repassados somente poderão ser utilizados em despesas necessárias à garantia do funcionamento às melhorias física e pedagógica das Unidades Educacionais, de acordo com hipóteses previstas no Plano de Aplicação de Recursos aprovado pela Secretaria da Educação, tais como:</p> <p>(...)</p> <p>IV – taxas de manutenção da conta corrente bancária da Unidade Executora.</p>	<p>Art. 4º Os recursos repassados somente poderão ser utilizados em despesas necessárias à garantia do funcionamento às melhorias física e a implementação e execução do Projeto Político-Pedagógico das Unidades Educacionais, de acordo com hipóteses previstas no Plano de Aplicação de Recursos aprovado pela Secretaria da Educação, tais como:</p> <p>(...)</p> <p>IV - pagamento da prestação de serviços eventuais, tanto para fins administrativos,</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

	<p><i>quanto pedagógicos, desde que balizados no Projeto Político Pedagógico da Escola e previstos no Plano de trabalho e no Plano de Aplicação;</i></p> <p><i>V - desenvolvimento de projetos, atividades pedagógicas e educacionais;</i></p> <p><i>VI - contratação de serviço contábil para a regularização fiscal da Unidade Educacional.</i></p>
<p>Art. 5º ... (...) XI - tarifas bancárias provenientes de movimentação indevida de conta corrente; (...)</p>	<p>Art. 5º ... (...) XI - taxas bancárias provenientes de movimentação indevida de conta corrente; (...)</p>
<p>Art. 6º ... (...) V - submeter a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à apreciação da Secretaria da Educação para sua aprovação e encaminhamento à Secretaria da Educação para sua aprovação e encaminhamento à Secretaria da Fazenda, em até trinta dois dias após o encerramento do trimestre, para a devida conferência.</p>	<p>Art. 6º ... (...) V - submeter a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos trimestralmente à apreciação da Secretaria da Educação para sua aprovação e encaminhamento ao final da parceria à Controladoria Geral do Município, para a devida conferência.</p>

Ainda, o projeto tenciona revogar o inciso III do art. 7º da Lei nº 4.036/2026, que dispõe:

Art.7º ...

(...)

III- não for apresentado o número atualizado de alunos matriculados, trimestralmente ou sempre que solicitado.

Acompanha o projeto estudo de impacto orçamentário-financeiro do Departamento de Finanças (fl. 6) e declaração do ordenador de despesa (fl. 7).

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38¹.

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que

quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo."

² *Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)** (in *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No que tange à competência para deflagrar projeto de lei, o artigo 61, § 1º, da CF estabelece as hipóteses de iniciativa privativa:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Por seu turno e em atenção ao princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo no artigo 24, § 2º dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos no artigo 48 estabelece as matérias de deflagração exclusiva pelo Prefeito Municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

A propósito, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

*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): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico dos servidores públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

In casu, infere tratar-se de matéria reservada ao Executivo atinente à destinação de verba pública à entidade particular. Nesse sentido, colacionamos entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Art. 5º da Lei nº 14.637/2021 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, o qual dispõe que os auxílios, contribuições ou subvenções sociais de que trata a Lei Federal nº 4.320/1964 somente poderão ser destinados às entidades intituladas como de utilidade pública municipal, na forma do art. 1º do mesmo diploma local – **Afronta à competência normativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos dos arts. 5º, 47, II, XIV e 144 da CE, na medida em que o artigo impugnado restringe o manejo de verbas públicas com destino a particulares** – Afronta, ademais, aos artigos arts. 22, XXVII, e 24, I, da CF, porquanto a norma local impõe restrição que extrapola as leis editadas pela União Federal no âmbito de sua competência legislativa exclusiva acerca de normais gerais de licitação e contratação e concorrente a respeito de direito financeiro – Precedentes deste C. Órgão Especial em casos similares que corroboram a inconstitucionalidade da norma ribeirão-pretana – Pedido do alcaide julgado procedente, com efeito "ex tunc".*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2063420-76.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 29/08/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 9.989, de 25 de setembro de 2017, destinando 30% dos recursos do Fundo Municipal de Trânsito à Unidade de Urgência e Emergência da Secretaria de Saúde do Município de Santo André. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. **Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).** Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 33 da Lei Municipal nº 9.121, de 31.03.09 acrescido pela Lei nº 9.989, de 25.09.17. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2106029-79.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 05 de dezembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente