



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

PARECER JURÍDICO PREVENTIVO (“ex officio”)

(Controle de legalidade e inconstitucionalidade)

Parecer Jurídico n.º 028/2019

Referência: Projeto de Lei n.º 032/2019, de iniciativa do Vereador Thiago Henrique de Assis.

Assunto: Projeto de Lei n.º 032/2019 estabelece critérios para concessão e amplia a abrangência do subsídio especial de Apoio ao Estudante Carente, previsto na Lei n.º 964/2003 – Vício de iniciativa de lei – Competência privativa do Poder Executivo Municipal para legislar sobre serviços públicos e organização administrativa – Afronta ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Inconstitucionalidade – Ilegalidade.

Trata-se o presente de parecer jurídico preventivo exarado “*ex officio*” por esta Procuradoria Jurídica Legislativa, em razão do conhecimento do Projeto de Lei n.º 032/2019, de iniciativa do Vereador Thiago Henrique de Assis, o qual altera e acrescenta dispositivos na Lei Municipal n.º 964/2003, que dispõe sobre a criação de subsídio destinado ao transporte intermunicipal de alunos de ensino superior e técnico-profissionalizante e dá outras providências.

Assim, no uso de minhas atribuições legais, exercendo o controle de legalidade/constitucionalidade dos atos administrativos/legislativos, atribuição precípua desta Procuradoria Jurídica Legislativa, conheço, de ofício, da matéria e passo a sua análise.



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

A Lei Municipal n.º 964/2003 determina apenas a adoção de critérios objetivos e im pessoais, em especial quanto à renda individual e/ou familiar do estudante e ao valor da mensalidade escolar deste, para concessão do benefício de Apoio ao Estudante Carente. Assim, cabe ao Poder Executivo por meio de decreto estabelecer os critérios de concessão do benefício em apreço.

Desse modo, projeto de lei em análise pretende fixar **critérios para definição dos “estudantes economicamente necessitados”, que serão beneficiados com subsídio especial de Apoio ao Estudante Carente, disciplinado pela Lei Municipal n.º 964/2003.**

É o breve relatório.

Primeiramente, cabe esclarecer que serão analisados no presente parecer jurídico apenas os aspectos legais e constitucionais da matéria.

Verifica-se que a proposta legislativa em tela visa **estabelecer critérios para concessão do subsídio especial de Apoio ao Estudante Carente, ampliando, por consequência, a abrangência do referido benefício.**

Isso porque, atualmente o Decreto n.º 06/2019, que regulamenta o subsídio destinado ao transporte intermunicipal de alunos, instituído pela Lei Municipal n.º 964/2003, estabelece, no seu art. 1º, os seguintes critérios para definição de estudante carente:

Art. 1º Estarão enquadrados como estudante carente, para fazer jus ao subsídio especial de apoio, os estudantes que estiverem devidamente inscritos no Cadastro Único do Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, através da apresentação do NIS (Número de Identificação Social) ou cadastrado no PROUNI, elegível a bolsas de 100%



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

o

u estiverem inscritos no Programa Escola da Família.

Ao passo que a proposição legislativa em questão, no seu art. 3º, visa considerar como economicamente necessitados, para fins da Lei Municipal n.º 964/2019, os seguintes estudantes:

I - bolsistas do programa Prouni (Programa Universidade para Todos);

II - financiados pelo Fies (Programa de Financiamento Estudantil);

III - integrantes do Programa Bolsa Universidade (Programa Escola da Família), que possuam renda individual do estudante de até 3 (três) salários mínimos;

IV - abrangidos por programas governamentais de cotas sociais, que possuam renda individual do estudante de até 3 (três) salários mínimos;

V - que possuam renda individual do estudante de até 3 (três) salários mínimos.

Desse modo, **nota-se que a presente proposta legislativa veicula matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal**, uma vez que disciplina os serviços públicos de transporte coletivo urbano, mais especificamente, a concessão de gratuidade de transporte para estudante universitário.

Com efeito, esclarece-se que cabe ao Poder Executivo a regulamentação da organização, do funcionamento e da direção superior da administração, de acordo com o que dispõe o art. 44, §1º, inciso III da LOM e o art. 47, incisos II, XIV e XIX, “a” da Constituição Estadual de São Paulo.



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

Nessa toada, segue decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferida nos autos da ADI n.º 2112683-82.2019.8.26.0000, pela inconstitucionalidade da Lei n.º 2.668/09 do Município de Osvaldo Cruz, que ampliava o transporte gratuito de alunos matriculados em cursos universitários. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –Parágrafo único do art. 4º da Lei nº 2.668, de 22-1-2009, do Município de Osvaldo Cruz, na redação dada pela Lei nº 02/2019, do Município de Osvaldo Cruz – Ampliação do transporte gratuito de alunos matriculados em cursos universitários – Inconstitucionalidade.

I - Serviço público de transporte coletivo urbano Ofensa ao princípio constitucional da separação de Poderes - Ocorrência Isenção de tarifa pública A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município.

II - Serviço público de transporte coletivo urbano Ofensa ao princípio constitucional da separação de Poderes - Ocorrência Isenção de tarifa pública Remuneração cobrada pela utilização do serviço público de transporte coletivo urbano Matéria de competência do chefe do executivo, arts. 120 e 159 da CE/89.

III - Criação de despesas Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada Violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, XIX, 'a', 120, 144 e 159 da CE/89 - Precedentes.

Ação procedente.”



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

Assim, o presente projeto de lei está eivado de **inconstitucionalidade formal (nomodinâmica), propriamente dita, subjetiva**, visto que não respeitou a iniciativa privativa para legislar do Poder Executivo Municipal.

Por decorrência, há a **violação do princípio da separação dos poderes**, o qual determina que os Poderes da União/Estados/Municípios são independentes e harmônicos entre si, uma vez que, no presente caso, houve a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo.

Não o bastante, quanto à legalidade da proposta legislativa em tela, verifica-se que esta amplia a abrangência do benefício de Apoio ao Estudante Carente, contudo, **não prevê a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como não declara a compatibilidade com a lei orçamentária, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual**, nos termos do art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

III - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Desse forma, **conclui-se pela inconstitucionalidade e ilegalidade do presente projeto de lei**, tendo em vista a usurpação da competência privativa para



Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 – Jardim das Rosas

Serrana/SP - CEP 14.150-000

(16) 3987-1320 / (16) 3987-2268

<https://www.serrana.sp.leg.br> - camara@serrana.sp.leg.br

legislar do Poder Executivo Municipal a respeito de serviços públicos e organização administrativa, bem assim a não observância do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, e tudo mais que dos autos consta, convencida dos vícios que maculam a proposição oferecida pelo Nobre Edil, **OPINO** pela **INCONSTITUCIONALIDADE** e **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei n.º 032/2019.

É o parecer.

Assim, tendo em vista que o processo legislativo que trata do presente projeto maculado encontra-se em trâmite/curso (ainda não votado), dê-se **CIÊNCIA PESSOAL** e **URGENTE** a **TODOS** os nobres vereadores sobre o teor do presente parecer jurídico, **a fim de não alegarem desconhecimento do vício que recai sobre a mencionada proposição.**

Após, junte-se cópia do presente Parecer aos autos do Projeto de Lei n.º 032/2019.

Serrana, 08 de outubro de 2019.

Caroline Colmanetti Silva

Caroline Colmanetti Silva

Procuradora Jurídica Legislativa

OAB/SP n.º 348.818



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000793098

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2112683-82.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OSVALDO CRUZ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE OSVALDO CRUZ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, SILVIA ROCHA, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI E RENATO SARTORELLI.

São Paulo, 25 de setembro de 2019.

CARLOS BUENO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ou técnico instalados no Município, exceto nos casos em que os alunos estejam matriculados em estabelecimentos de ensino superior ou escolas técnicas estaduais, federais ou particulares e que comprovarem que gozam do benefício de bolsa ou programa com desconto integral das mensalidades.

“Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos alunos que cursam Universidades Estaduais ou Federais e Universidades/Faculdades Particulares, neste último caso, desde que comprovem ser beneficiários de bolsa ou programa com desconto parcial/integral, ou com mensalidades cujo valor seja inferior ao fixado nas instituições de ensino estabelecidas no município.”

Alegando vício formal de inconstitucionalidade, argumenta o autor que o Poder Legislativo usurpou a competência legislativa que é conferida ao Chefe do Executivo do Município pela Constituição Estadual, ao legislar sobre prestação de serviço público. Além disso, o ato seria materialmente inconstitucional por criar despesas sem indicar os recursos para atender aos novos encargos. Na ótica do requerente, há incompatibilidade com os arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144, todos da CE/89.

Liminar deferida, fls. 43/44.

Regularmente citada, a Câmara Municipal de Osvaldo Cruz, representada por seu Presidente, apresentou informações e ainda defendeu a validade da lei, fls. 56/74.

Citado nos termos do § 2º do art. 90 da CE/89, o Procurador-Geral do Estado deixou transcorrer o prazo legal, sem manifestação, fls. 121.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, dr. Wallace Paiva



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

O tema regulamentado pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, existindo, pois vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da CE/89.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para legislar sobre serviço público de transporte coletivo urbano, no caso, concessão de gratuidade de transporte para estudante universitário em Osvaldo Cruz, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado, cuja natureza é evidentemente administrativa, pertence ao Poder Executivo, já que é atividade própria da Administração Pública.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão destinadas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, "O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ESTUDANTES LOCAIS - INADMISSIBILIDADE - DISCIPLINA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE MUNICIPAL QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 119, 120, 144 E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - 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'. 'Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a imposição de transporte escolar gratuito por ato normativo de origem parlamentar, suprimindo do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de conduzir gestão do serviço público" (ADI nº 2110150-53.2019.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, de 28-8-2019).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei n. 2.409, de 13 de julho de 2017, do Município de Reginópolis - Legislação que institui subsídio para transporte escolar de residentes do Município que estudam em cidades vizinhas - Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual - Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Ausência de previsão orçamentária específica que, por si só, não eiva de inconstitucionalidade o ato normativo - Situação que apenas posterga a exequibilidade da lei para o exercício seguinte, após a devida previsão orçamentária das despesas dela decorrentes - Vício formal de iniciativa - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente." (ADI nº 2140932-14.2017.8.26.0000, rel. Des. Moacir Peres, j. em 13-9-2017).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 2.095, de 10 de julho de 2008, com as alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 2.888, de 27 de novembro de 2013. Leis autorizando o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 02/2019, do Município de Osvaldo Cruz, e determinar sua retirada do ordenamento jurídico.

Diante desse quadro, **julga-se procedente a ação.**

Carlos Bueno
relator