



Porto Alegre, 22 de novembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 24.674/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 148, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Autoriza e disciplina a concessão de uniformes escolares aos alunos da Rede Municipal de Ensino”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local e supletivamente às competências da União.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre prestação e funcionamento dos serviços públicos locais, especificamente o ensino público, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo³.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, o conteúdo constante do projeto de lei sob exame tem raiz constitucional. Com efeito, assim dispõe a Constituição Federal:

1 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...)

Art. 30. **Compete aos Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

2 Art. 4º **Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse** e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

XVIII - **desenvolver o ensino municipal**;

(...)

Art. 5º **É de competência administrativa comum do Município**, da União e do Estado, observada a Lei Complementar Federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

IV - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação** e à ciência; (grifou-se)

3 Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXII - providenciar sobre o ensino público; (grifamos)



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

(...)

VII - 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Por oportuno, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional – LDB, estabelece em seus art. 4º o que se entende por educação básica:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - **educação básica** obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, **organizada da seguinte forma:** (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) **pré-escola;** (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) **ensino fundamental;** (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

(grifos nossos)

Apesar da possibilidade da celebração de parcerias com entidades de direito privado para realização do objeto da proposição, sobre eventual participação de recursos do Município advirta-se que todas as despesas decorrentes da aquisição e distribuição dos uniformes devem encontrar a devida compatibilidade com a legislação orçamentária do Município. Neste ponto, com relação ao art. 8º do projeto de lei em exame, esclareça-se que apenas aquelas ações que não são caracterizadas como “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” - MDE, não poderiam ser financiadas com recursos da educação (MDE e FUNDEB).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) expressou nas orientações do seu sítio eletrônico⁴, o seguinte conceito a respeito do que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino:

5.1. Como devem ser aplicados os recursos do Fundeb?

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio), **sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério** (professores e

4 < http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/01_07_2010_15.06.40.d0966297460a285a5307ea7f78ed2890.pdf > acesso nesta data.



profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) **em efetivo exercício na educação básica pública** (regular, especial, indígena, supletivo), e a **parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública**. É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. (grifos nossos)

5.2. O que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino?

São ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, **aquisição de material didático**, transporte escolar, **entre outros**. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei 9.394/96 - LDB pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do Fundeb, todas estas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica. (grifos nossos)

Outrossim, o art. 70 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, enumera entre as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, entre os quais outros equipamentos necessário ao ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

(...)

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

(...)

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por fim, ainda quanto à iniciativa do projeto de lei, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se no sentido de reconhecer o serviço como ato típico do Executivo, portanto, seria inconstitucional a iniciativa do Legislativo neste caso, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL n.º 3.616/2011. **MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa Lei Municipal dispondo sobre o fornecimento de material escolar aos estudantes carentes matriculados nas escolas municipais de ensino fundamental. Lei de iniciativa do Poder Legislativo.** Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044785095, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 22/10/2012)

Assim, depreende-se a pertinência da atividade pretendida no projeto de lei em análise para o desenvolvimento da educação no Município.

III. Diante do exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Casa, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 148, de 2022, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM