

Porto Alegre, 28 de fevereiro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 4.217/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 12, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o município de Nova Bassano e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas e administrativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse público local, portanto, competência do Município, nos termos que dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Da mesma forma, considerando que se trata de ato de disposições de recursos do Município no âmbito dos serviços a serem executados por esta municipalidade, infere-se legítima a iniciativa do Executivo.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto vista material, o transporte escolar pode ser classificado em duas espécies:

a) constitucional, como condição de acesso ao ensino, que deve ser assegurado pelos Estados e Municípios, nos termos do art. 208, inciso VII, da CF⁴ e dos arts. 4º, inciso VIII; 10,

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. 10. **Ao Município compete** prover a tudo quanto diga respeito 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**;

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

(...)

Art. 11. **É da competência do Município**, em comum com a União e o Estado: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2005)

(...)

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

⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
(...)

inciso VII, e 11, incisos V e VI, da Lei Federal nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB)⁵, a ser executado diretamente pelo Poder Público ou por meio da terceirização dos serviços (contrato administrativo de prestação de serviços); e

Explique-se apenas que o “dever do Estado” citado no *caput* do art. 4º referenciado na nota de rodapé se refere ao ente estatal e não ao estadual.

b) pelo regime de direito privado, quando transportador e transportado ajustam a metodologia para a prestação dos serviços e fixam a justa contraprestação pecuniária, constituindo-se em transporte escolar remunerado.

Assim, justamente em razão do art. 10, inciso VII, da LDB, a rigor, os Municípios não poderiam, por exemplo, assumir o transporte dos alunos da rede estadual, cabendo somente aos Estados fazê-lo, a não ser que o Município assuma esta obrigação em decorrência de lei, como ocorre no caso do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS, regulamentada pelo Decreto nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008.

Ou seja, à falta de meios próprios para prover o serviço (tais como veículos, servidores em cargo de motorista), o Município pode utilizar outros meios para proporcionar o transporte de escolares, como a contratação junto a entes privados ou, ainda, instituir e conceder um auxílio para os estudantes.

Porém, considerando o caráter de direito social conferido à educação no art. 6º da Constituição Federal, diploma fundamental que determina o estabelecimento de um regime de colaboração entre os entes federativos para a consecução da sua execução (art. 211, *caput*), e que atribui, com vimos acima, aos Municípios a atuação **prioritária, mas não exclusiva** na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º) a expressão “prioritariamente” no texto constitucional evidencia apenas o foco principal dos Municípios, deixando aberta, porém, a

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*) (grifou-se)

⁵ Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
(...)

VIII - 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 Lei nº 12.796, de 2013*)
(...)

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (*Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003*)
(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - **oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental**, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (*Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003*) (grifou-se)

possibilidade de adotarem-se ações também em outros níveis de escolaridade, como o ensino médio e o superior, bem como outros sistemas de ensino, a exemplo do ensino privado.

No caso em análise, mesmo que os estudantes sejam residentes em outro Município, mas estejam matriculados no sistema de ensino deste Município, impõe-se o atendimento do serviço de transporte escolar.

Prosseguindo na análise, esclareça-se que, para o fim de realização dos serviços em conjunto com o vizinho Município de Capão do Cipó, chamamos atenção para o disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.
(grifou-se)

Com relação à necessidade de autorização legislativa para celebração de instrumentos de convênios e similares, comente-se apenas que estes são atos típicos de gestão, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplos, a jurisprudência dos Tribunais compartilha do mesmo entendimento de outros Tribunais, conforme demonstram as seguintes ementas de jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA.
Artigo 15, parte final, da Lei nº 4.857, de 11 de novembro de 2011, **que condiciona a contratação, parcerias ou convênio**, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, **à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfere os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo.** Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. Invasão da reserva da Administração, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 184 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos)⁴. De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 12, de 2024, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



ROGER ARAÚJO MACHADO
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

⁴ Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.(grifou-se)