



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 3 de abril de 2025.

Parecer: 57/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 57/2024 – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de autorização da Associação de Pais e Mestres (APMs) para realização de ações voltadas a eventos, festividades, formaturas e outras atividades intermediadas por terceiros nas unidades escolares”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade de autorização da Associação de Pais e Mestres (APMs) para realização de ações voltadas a eventos, festividades, formaturas e outras atividades intermediadas por terceiros nas unidades escolares. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1008/2025, em 28 de março de 2025. Despachado para parecer em 28 de março de 2025. Recebido para parecer em 28 de março de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que tem como objetivo de acordo com o artigo 1º a intermediação da unidade escolar com prestadores de serviços ou em relação a produtos voltados a contribuir com a realização de eventos, festivais, formaturas dentre demais temas expostos no referido artigo.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 1147/2025
Data: 07/04/2025 - Horário: 07:36
Legislativo - PARJU 57/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Determina ainda que deverá haver autorização expressa da Associação de Pais e Mestres – APM, para as atividades expostas, artigo 2º proíbe a venda de produtos ou serviços que possam prejudicar a saúde, bem-estar, desempenho acadêmico dos estudantes, cita alguns produtos como bebidas alcoólicas, tabagismo, produtos que promovam a discriminação e violência dentre outros.

Ressalta nas considerações a importância e da Associação de Pais e Mestres em relação a coibir a prática de circulação de produtos que possam de alguma maneira prejudicar os estudantes como bebidas alcoólicas dentre outros.

Esclarece que fazem parte da Associação de Pais e Mestres, representantes dos pais de alunos, professores, gestores, funcionários, sendo pessoas que se preocupam com o bem-estar dos estudantes e que são atuantes a fim de propiciar melhores condições para efetivação do direito à educação.

II – Do Direito à Educação.

O direito à educação é considerado um direito fundamental social, insculpido no artigo 6º, da Constituição Federal, é o que primeiro elenca um rol de direitos sociais protegidos pela Carta Magna dentre eles o direito à saúde, educação e ao trabalho, geralmente estão associados a prestações positivas do estado enquanto os direitos de primeira dimensão ou geração ditos direitos individuais associam-se me prestações negativas, isto é, em outras palavras a mínima intervenção estatal nesse rol de direitos.

São direitos de segunda dimensão ou geração, os primeiros documentos que ressaltam estes direitos foram a Constituição



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, ambos documentos do início do século XX são a expressão máxima de que a sociedade como um todo vai necessitando novas demandas e o direito também se transforma para atendê-las.

A proibição de retrocesso é uma garantia de que o estágio de realização dos direitos fundamentais ficarão estabelecidos e não sofrerão nenhuma redução, diminuição injustificada, não se confunde o conteúdo mínimo com a proibição do retrocesso, pois esta alcança todo o conteúdo progressivo atingido pelo direito fundamental mesmo quando além do mínimo.

Ambas características são aplicáveis a qualquer direito fundamental, a proibição do retrocesso se caracteriza como uma dimensão negativa, ou seja, função de implantação dos estágios dos direitos sociais, pois os direitos sociais já incorporados ao patrimônio do cidadão assumem a condição de direitos de defesa contra a supressão ou esvaziamento de seu núcleo essencial.

A aferição do retrocesso não implica apenas o que já se fez e se está a fazer para a implementação de um direito fundamental, senão também ainda o que pode ser feito, nesse sentido o Comentário Geral nº 13 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de 1.999 sobre direito à educação, e o Comentário Geral nº 14 de 2.000, sobre o direito ao mais alto padrão alcançável de saúde, estabelecem que “existe uma forte presunção de que medidas retrocessivas.... não são permitidas” cabendo aos Estados-parte demonstrar que foram consideradas todas as alternativas e o máximo de recursos disponíveis.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Segundo o autor José Afonso da Silva:

“Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. (SILVA, p. 2020).

Continua o autor José Afonso da Silva:

“É espantoso como um bem extraordinário relevante à vida humana só agora é elevado à condição de direito fundamental do homem. E há de informar-se pelo princípio de que o direito é igual à vida de todos os seres humanos significa também que, nos casos de doença, cada um tem o direito a um tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua situação econômica, sob pena de não ter muito valor sua consagração em normas constitucionais”. (SILVA, p 310. 2020).

Eis jurisprudência nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA EDUCAÇÃO INFANTIL PRESENÇA INTEGRAL DE PROFESSORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS TUTELA DE URGÊNCIA PARCIALMENTE POSTERGADA IMPACTO ORÇAMENTÁRIO RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. I. CASO EM EXAME: Agravo de instrumento interposto pelo Município de Sorocaba contra decisão que concedeu tutela de urgência para assegurar a presença de um professor em todas as salas de aula da educação infantil durante o período integral e de um coordenador pedagógico em cada unidade escolar. II.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

QUESTÃO EM DISCUSSÃO: Análise da adequação da tutela provisória ante a alegação de esgotamento do mérito, impacto orçamentário e impossibilidade de implementação imediata da decisão, além de compatibilidade com a legislação aplicável. III. RAZÕES DE DECIDIR: Parcial provimento do agravo para ajustar a tutela de urgência, postergando sua implementação integral para o início do ano letivo de 2026, a fim de permitir o planejamento financeiro e orçamentário adequado. Determinou-se, para o ano letivo de 2025, a presença de professores por 2/3 de sua jornada de trabalho, distribuída entre os turnos, garantindo-se a continuidade das atividades pedagógicas com observância aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. **Reconheceu-se a necessidade de preservação dos direitos fundamentais das crianças, conforme o art. 227 da Constituição Federal e o art. 62 da LDB**, além de se considerar o impacto financeiro da medida, nos termos do art. 169 da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. IV. DISPOSITIVO: Parcial provimento ao agravo de instrumento. DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: Constituição Federal, arts. 5º, LIV e LV; 62 e 227; Lei nº 9.394/96; Lei nº 11.738/2008; Lei Complementar nº 101/2000, art. 169. Agravo de Instrumento nº 2344443-89.2024.8.26.0000.

Eis jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça –
STJ nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO DA VARA DA INFÂNCIA, DA ADOLESCÊNCIA E DO IDOSO DA COMARCA DE CAMPO GRANDE/MS E JUÍZO DE DIREITO DA 3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA E REGISTROS PÚBLICOS DA COMARCA DE CAMPO GRANDE/MS. DIREITO À EDUCAÇÃO. CRECHE. VAGA PARA MENOR EM CENTRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CEINF PRÓXIMO À SUA RESIDÊNCIA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. ARTS. 148, IV, E 209 DA LEI 8.069/90. PRECEDENTES DO STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 1.036 E SEQUENTES DO CPC/2015. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (...) **VI. Com lastro na Constituição Federal de 1988, a Lei 8.069/90 assegura expressamente, à criança e ao adolescente, o direito à educação como direito público subjetivo, mediante "acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica" (art. 53, V), bem como "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade" (art. 54, IV). O art. 148 da Lei 8.069/90 estabelece que "a Justiça da Infância e da Juventude é competente para: (...) IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209". RECURSO ESPECIAL Nº 1.846.781 – MS. (grifo nosso).**

Assim como explanado o direito à educação deve ser efetivado pelo poder público e em conjunto com a comunidade afim de auxiliar na formação dos alunos a em uma melhor prestação e efetivação deste direito fundamental.

III – Da Associação de Pais e Mestres.

A associação de pais e mestres possui o intuito de auxiliar na efetivação do direito à educação de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, onde já em seu artigo 1ª estabelece que a educação abrange os processos formativos que se



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

desenvolvem na vida familiar, convivência humana, instituições de ensinos entre outras premissas.

O artigo 2º esclarece que a educação é dever da família e do estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, artigo 11 determina que incumbe aos municípios dentre outras proposições, organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e Estados.

Ainda com relação ao artigo 11, estabelece que os municípios são incumbidos, na forma da lei, de instituir o que trata o artigo 14 da presente legislação, Conselhos Escolares e Fóruns de Conselhos Escolares, enfatizando assim a gestão democrática do ensino.

O artigo 14 dispõe que lei dos Estados, Distritos Federal e dos Municípios definirá as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades de acordo com os princípios dentre os quais a participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares e em fóruns dos conselhos escolares.

O Plano Nacional de Educação em sua meta nº 19.4, determina que deverá ser estimulado, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associação de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares e gestores escolares.

Dessa maneira faz parte do Plano Nacional de Educação a instituição de associações de pais para auxiliar na gestão



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

democrática da educação para concretização em sua máxima efetivação do direito à educação, como direito fundamental social, com previsão constitucional como explanado no artigo 6º e 205 da Constituição Federal.

IV – Do Direito.

Projeto de lei de acordo com o artigo 40, 182, 183 e 188 da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigos 144, 239, § 1º, 240, 251 da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 6º, 23, V, 30, I, II e VI, 205, 208, I, IV e 211, § 2º, da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Birigüi.

Art. 40. "Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...) **IV** – organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;

Art. 182. A educação, direito de todos os munícipes, será promovida e incentivada mediante os dispositivos constitucionais da União e do Estado, com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Art. 183. A lei organizará o sistema municipal de ensino, levando em conta o princípio da descentralização. Parágrafo único O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: **I** – cumprimento das normas gerais das leis de diretrizes e bases da educação nacional; **II** – autorização, fiscalização, controle e avaliação, na forma da lei



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Art. 188. A lei assegurará a valorização dos profissionais de ensino municipal, mediante a fixação de planos de carreira, piso salarial profissional, carga horária compatível com o exercício das funções e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 239 - O Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares. **§1º** - Os Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino.

Artigo 240 - Os Municípios responsabilizar-se-ão prioritariamente pelo ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e pré-escolar, só podendo atuar nos níveis mais elevados quando a demanda naqueles níveis estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo.

Artigo 251 - A lei assegurará a valorização dos profissionais de ensino, mediante fixação de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional, carga horária compatível com o exercício das funções e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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;

Art. 30. Compete aos Municípios: **I** - legislar sobre assuntos de interesse local; **II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) **VI** - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: **I** - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (...) **IV** - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) **§ 2º**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.447, de 18.02.19, de autoria parlamentar, dispondo sobre as diretrizes de alimentação saudável junto às escolas do Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Art. 2º. Determina observância ao disposto no 'projeto de lei'. Insustentável determinar cumprimento a texto sem obrigatoriedade projeto de lei, em afronta direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II da CF e art. 144 da CE). Exclusão da palavra 'projeto' se impõe. Arts. 4º e 6º. O art. 4º, ao tornar obrigatória a presença de cláusula nos contratos firmados entre a Administração (escolas públicas) e eventual prestador de serviço público (proprietário da cantina, se for o caso), bem como o art. 6º ao impor a adequação ao disposto da Lei pelas escolas municipais locais em "prazo determinado", acarretaram inequívoca ingerência à reserva da administração. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Ofendida a separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Precedentes. Interpretação conforme, sem redução de texto, para afastar das imposições feitas, as escolas públicas municipais. Art. 5º. Dispositivo disciplinando conteúdo pedagógico. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Competência da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Precedentes. (...) **O art. 2º, em sua parte final, estabelece a obrigatoriedade na observância dos "... princípios deste Projeto de lei." por cantinas escolares e semelhantes.** Ação



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

procedente, em parte. ADIn nº 2.297.877-24.2020.8.26.0000 – São Paulo.
(grifo nosso).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.516/18, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROÍBE ACOMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS E IMPÕE A COMERCIALIZAÇÃO DE OUTROS NAS CANTINAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO NORMA QUE REGULA MATÉRIA ATINENTE À SAÚDE E EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DE ÂMBITO LOCAL, PARA A QUAL A MUNICIPALIDADE POSSUI COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR - PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS VISANDO PREVENIR E COMBATER OBESIDADE, DIABETES E HIPERTENSÃO INFANTIS QUE NÃO IMPÕE ÔNUS INCOMUM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IMPOSIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS ESPECÍFICOS QUE CARACTERIZA, NO ENTANTO, INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (APENAS NO QUE TANGE ÀS ESCOLAS PÚBLICAS) ARTIGO 4º DA LEI, QUE RECEBEU INTERPRETAÇÃO CONFORME, COM ALTERAÇÃO DE TEXTO, PARA QUE SEJA APLICADO APENAS ÀS ESCOLAS PRIVADAS PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DECRETADA PARA ESTE FIM. (....) **A norma em tela destina-se evidentemente a aprimorar políticas públicas de saúde dirigidas às crianças e adolescentes do Município de Hortolândia. Conforme previsto no artigo 30, I e II, da Constituição Federal, é do Município a competência de suplementar normas sobre saúde e educação, no âmbito local, desde que não contrariem as legislações federal e estadual acerca do tema. Neste ponto, a norma impugnada se mostra constitucional uma vez que apenas buscou assegurar de forma mais ampla a saúde na alimentação das crianças**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

que frequentam estabelecimentos educacionais localizados no Município, visando especialmente prevenir e combater a obesidade, diabetes e hipertensão infantis. Contudo, embora não se negue a competência do Município para reger o tema, é de rigor a observância do princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal e repetido no artigo 5º, da Constituição Estadual (...). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000. (grifo nosso).

De acordo com a legislação expostas o entendimento jurisprudencial o poder Executivo pode e deve legislar no sentido de amparar e proteger o ambiente escolar em relação a comercialização de produtos que não estão de acordo com o direito à educação.

V - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VI – Da Conclusão.

Ante o exposto, conforme os artigos 144, 239, § 1º, 240, 251 da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 6º, 23, V, 30, I, II e VI, 205, 208, I, IV e 211, § 2º, da Constituição Federal, presente projeto de lei se encontra de acordo com a legislação infraconstitucional e constitucional.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Assim, opinamos pela legalidade e constitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588