

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 19/2021, o qual “Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb” e **respectiva Emenda n.º 1, Modificativa.**

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, iniciativa, competência, juridicidade e técnica legislativa.

Constam no dossiê o projeto de lei e respectiva mensagem de justificativa, ambos de autoria do Poder Executivo local, desacompanhados de documentos adicionais.

É, em apartado, o relatório.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Análise da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Cláudio, inexistem Decreto ou Lei que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que a matéria seja regulamentada por normas federais e estaduais aplicáveis.

A redação do Projeto de Lei em análise é coerente e objetiva, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância. Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;

(...)

(GRIFOS MEUS)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência e em sua(s) respectiva(s) Emenda(s).

No projeto de lei em referência, portanto, **não existem vícios relacionados à redação utilizada. Porém, existem vícios de técnica legislativa**, conforme abaixo discriminado:

- ⇒ **O artigo 2º do Projeto deveria se desdobrar em incisos, e não em alíneas**, conforme previsão do artigo 15, IV, do Decreto Federal 9.191, de 2017, o qual preconiza que: “o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos”. Para reforço cite-se a previsão do inciso XI do mesmo Decreto, pelo qual: “o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco”. Logo, **este vício deve ser corrigido na redação final do projeto, alterando-se as alíneas do artigo 2º para incisos.**

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal)**. O tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que **o prefeito municipal detém competência legislativa própria, podendo, portanto, deflagrar o processo legislativo**.

Além disso, o objeto do projeto de lei em análise não usurpa competência privativa do Poder Legislativo.

De igual modo, não se tratando de competências privativas do Poder Executivo, cabe aos vereadores a prerrogativa de Emendar o pretense projeto de Lei, como de fato ocorreu.

Por estas razões, **não foram detectados vícios de iniciativa no projeto ou em sua correspondente Emenda**.

2.3 Análise da Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, **consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano**, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional. **No que tange ao objeto do projeto em análise, verifica-se ser o caso de norma relativa à reestruturação do Conselho Municipal de acompanhamento e Controle do Fundeb** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no âmbito do município de Cláudio.

Em 25 de dezembro de 2020 foi promulgada a Lei Federal n.º 14.113, cujo objeto se refere à regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Aludida legislação institui, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, nos termos do artigo 212-A da Constituição Federal. **Os fundos previstos nesta Lei destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração**.

Neste cenário, **a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto na Nova Lei do Fundeb, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos pelos respectivos Conselhos de acompanhamento e controle social**, conforme preceitua o artigo 30, inciso IV, da norma em comento.

Além disso, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, devendo as contas serem instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas**, à evidência do artigo 31, parágrafo único.

Desta forma, a Lei 14.133, de 2020, estabelece, em seus artigos 33 e 34, que:

Art. 33. **O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos**, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **por conselhos instituídos especificamente para esse fim**.

§ 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - **apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet**;

II - **convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente** para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - **requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos**, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:

a) **licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo**;

b) **folhas de pagamento** dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) **convênios** com as instituições a que se refere o art. 7º desta Lei;

d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;

IV - **realizar visitas para verificar, in loco**, entre outras questões pertinentes:

a) **o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo**;

b) a adequação do serviço de **transporte escolar**;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - **elaborar parecer das prestações de contas** a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II - **supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual**, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE.

§ 3º **Os conselhos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.**

§ 4º Os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, **e incumbirá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos** e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e à composição dos respectivos conselhos.

Art. 34. **Os conselhos serão criados por legislação específica**, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

(...)

IV - em âmbito municipal:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 1º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver:

I - 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);

II - 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**, indicado por seus pares;

III - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;

IV - 1 (um) representante das escolas indígenas;

V - 1 (um) representante das escolas do campo;

VI - 1 (um) representante das escolas quilombolas.

§ 2º Os membros dos conselhos previstos no **caput** e no § 1º deste artigo, observados os impedimentos dispostos no § 5º deste artigo, serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, da seguinte forma:

I - nos casos das representações dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, pelos seus dirigentes;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria;

IV - nos casos de organizações da sociedade civil, em processo eletivo dotado de ampla publicidade, vedada a participação de entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.

§ 3º As organizações da sociedade civil a que se refere este artigo:

I - são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;

II - desenvolvem atividades direcionadas à localidade do respectivo conselho;

III - devem atestar o seu funcionamento há pelo menos 1 (um) ano contado da data de publicação do edital;

IV - desenvolvem atividades relacionadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos;

V - não figuram como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I, II, III e IV do § 2º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do **caput** deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do **caput** deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - titulares dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Ministro de Estado, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito e de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos ou representantes da sociedade civil que:

- a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não é remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

- a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;
- b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;
- c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 8º Para cada membro titular deverá ser nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social com assento no conselho, que substituirá o titular em seus impedimentos temporários, provisórios e em seus afastamentos definitivos, ocorridos antes do fim do mandato.

§ 9º O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato, e iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

§ 10. Na hipótese de inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 11. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão em sítio na internet informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos de que trata esta Lei, incluídos:

I - nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;

II - correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho;

III - atas de reuniões;

IV - relatórios e pareceres;

V - outros documentos produzidos pelo conselho.

§ 12. Os conselhos reunir-se-ão, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente.

(GRIFOS MEUS)

Pois bem, voltando-nos ao projeto em referência, verifica-se que:

- a) A composição dos Conselhos referida no *caput* do artigo 2º do Projeto e em seu respectivo parágrafo primeiro obedece ao disposto no artigo 34, inciso IV, e § 1º, da Lei Federal n.º 14.133, de 2020, **o que é legal, tratando-se de absorção compulsória em razão do princípio da simetria constitucional e, ainda, à evidência dos princípios Kelsenianos** do Direito.
- b) Há discrepância entre a Lei Municipal e a Lei Federal no tocante à forma de indicação dos membros do Conselho, pois:

Previsão contida no § 3º deste Projeto de Lei	Previsão Contida na Lei Federal
Prevê processo eletivo para indicação de membros do Conselho para: <ul style="list-style-type: none">⇒ Representantes dos Diretores das Escolas Básicas Públicas;⇒ Representantes dos pais de alunos da educação básica pública;⇒ Dois representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado pela entidade de estudantes secundaristas.	Prevê, no § 2º do artigo 35, que a indicação de membros: <ul style="list-style-type: none">⇒ Nos casos das representações dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, pelos seus dirigentes (inciso I);⇒ Nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria (inciso II);

- c) Portanto, há ilegalidade parcial na redação do artigo 2º, § 3º, do Projeto, por discrepância com a Lei Federal, na indicação de diretores (e de todos os servidores), a qual deve ocorrer por meio de indicação da entidade sindical e não por processo eletivo. Esta ilegalidade deve ser sanada. Nota-se, inclusive, que o projeto é cópia fiel da legislação federal, à exceção das alterações indicadas.
- d) O § 4º do artigo 2º Projeto constitui cópia do § 3º do artigo 35 da Lei Federal;
- e) O § 5º do artigo 2º do Projeto constitui cópia do § 5º do artigo 35 da Lei Federal;
- f) O § 6º do artigo 2º do projeto constitui cópia do § 10 do artigo 35 da Lei Federal;
- g) O § 7º do artigo 2º do projeto é cópia fiel ao § 6º do artigo 35 da Lei Federal;
- h) O § 8º do artigo 2º do projeto é cópia fiel ao § 8º do artigo 35 da Lei Federal;
- i) O artigo 3º do projeto é cópia fiel do § 9º do artigo 35 da Lei Federal, apesar dos parágrafos do artigo 3º não possuírem equivalência na Lei Federal;
- j) As atribuições previstas no artigo 5º da Lei Municipal encontram arrimo no artigo 34 da Lei Federal, apesar de não ocorrer equivalência de redação;
- k) As disposições do artigo 6º do projeto constituem cópia do § 7º do artigo 35 da Lei Federal;
- l) O artigo 7º do Projeto encontra amparo, com equivalência de redação, nos §§ 11 e 12 do artigo 35 da Lei Federal;
- m) A revogação da Lei Municipal n.º 775, de 30 de setembro de 1997, é necessária, tendo em vista a incompatibilidade de seu objeto com a Lei a se originar do projeto de Lei n.º 19, de 2021.

Desta forma, verifica-se que **a única ilegalidade do projeto está, justamente, na discrepância da redação do § 3º do artigo 2º com o § 2º do artigo 35 da Lei Federal n.º 14.113, de 2020. No entanto, a ilegalidade suscitada foi sanada pela apresentação da Emenda n.º 1, de autoria do Vereador Evandro da Ambulância, razão pela qual não há, no presente projeto ou em sua Emenda, quaisquer ilegalidades ou inconstitucionalidades que impeçam sua tramitação.**

Ademais, o projeto de lei em análise **atende aos parâmetros da juridicidade**, sendo convergente com o ordenamento jurídico vigente e compatível com os princípios jurídicos administrativos, **sobretudo a moralidade administrativa**. O projeto, também, atende aos princípios da impessoalidade e objetividade, revelando-se benéfico à sociedade (em tese, cujo conteúdo deve ser debatido pelos *edis*), razão pela qual **não foram detectadas inconstitucionalidades ou ilegalidades que maculam ou impedem sua tramitação**.

Dito isso, foram abordados os principais aspectos jurídicos do tema em cotejo.

3. **Conclusão**

À luz do que fora exposto, **conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 19/2021, condicionalmente à aprovação conjunta de sua respectiva Emenda n.º 1, ressalvando ilegalidade no § 3º do artigo 2º do Projeto por discrepância com a previsão do § 2º do artigo 35 da Lei Federal n.º 14.113, de 2020**.

No que tange à técnica legislativa, existe vício na redação original do projeto, devendo ser corrigido na redação final, assim identificado: **o artigo 2º do Projeto deveria se desobrar em incisos, e não em alíneas**, conforme previsão do artigo 15, IV, do Decreto Federal 9.191, de 2017, o qual preconiza que: “o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos”. Para reforço cite-se a previsão do inciso XI do mesmo Decreto, pelo qual: “o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco”.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 12 de abril de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659