



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

1

PARECER JURIDICO 60/2021
19 de Outubro de 2.021

PROCESSO : **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA 076/2021**
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**
REQUERENTE DE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

“Que dispõe Programa Dinheiro Direto na Escola Municipal – PDDEM no Município de Querência – MT”

1- Relatório

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão acerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 76/2021 de autoria do poder Executivo que dispõe sobre a instituição do programa dinheiro direto na escola – PDDEM.

O projeto veio instruído com justificativa, onde em síntese o gestor informa que medida visa fortalecer a Gestão Escolar, promovendo a gestão participativa da comunidade escolar na elaboração e execução dos recursos públicos direcionados às unidades escolares, também possibilitando o melhor controle social de tais recursos, e acima de tudo garantido eficiência e eficácia na gestão administrativa das unidades escolares. Que o projeto orienta-se pelo princípio da gestão democrática, materializado na autonomia na gestão escolar, e constitui mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares de ensino da rede pública municipal, com vistas a promover sua autonomia e a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública municipal.

É o relatório do essencial. Passo a análise jurídica.

2- Análise

Ab *initio*, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo(...)
Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na
Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

2

2.1 Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Redigir leis não é empreitada fácil, a dificuldade não está apenas no fato da enormidade de situações cotidianas a serem normatizadas, mas também na forma adequada de exprimir a vontade do legislador. Pensando nisso o Legislador Constituinte estabeleceu no Parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República que Lei Complementar iria dispor sobre a elaboração e redação das Leis.

Neste sentido, para uniformizar a técnica e minimizar a probabilidade de erros no momento da elaboração das leis, foi sancionada a Lei Complementar nº 95/98 que prevê uma série de princípios e regras para a elaboração das leis, dentre elas que as normas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Assim, feita a leitura desta proposta a Procuradoria Jurídica Observa-se que o projeto está redigido em termos claros, e sintéticos, subscrito pelo vice prefeito Municipal, tudo na conformidade do disposto no Parágrafo único do artigo 152, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Querência – RICQ verifica-se, ainda, a existência de mensagem justificativa escrita, atendendo ao disposto no § 3º do artigo 154 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, e por esse motivo, a proposta não merece sofrer quaisquer reparo para adequá-la à técnica legislativa.

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, sem recomendações de oferecimento de emendas para corrigi-la, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".

Cumprе esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob dois prismas:

- a) Inconstitucionalidade Formal**, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria. A forma pela qual forma deva proceder e os legitimados;
- b) Inconstitucionalidade Material**, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos legais, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

O exame do controle formal de constitucionalidade deve preferir ao de exame de mérito. A razão dessa prevalência, para fins de análise, decorre da sedimentada jurisprudência do Pretório Excelso, segundo a qual, a existência de vício formal de inconstitucionalidade fulmina integralmente o ato ou a lei. Em decorrência, sendo constatada a existência de vício formal de inconstitucionalidade, torna-se desnecessário qualquer exame quanto à constitucionalidade



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

3

material, posto que ante a constatação do aludido vício formal e insanável, a lei estará, irremediavelmente, condenada a ser expungida do mundo jurídico.

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior. Outra singularidade no sistema de controle preventivo da constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo, diz respeito aos agentes legitimados para exercer o controle da constitucionalidade. Assim, quanto a sujeito controlador, a primeira atuação incumbe aos Procuradores do Poder Legislativo, cuja atuação oferece o necessário subsídio técnico que irá pautar a atuação futura da Comissão de Constituição e Justiça.

Em suma, em sede do controle preventivo de constitucionalidade, que se desenvolve na fase de elaboração da lei, a defesa da supremacia da Constituição tem início pela atuação da Procuradoria Jurídica e, em seguida, é exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo em relação aos projetos de lei e demais proposições de teor normativo.

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.

2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

Da autorização Constitucional: quanto à autorização Constitucional, referido projeto encontra supedâneo nos artigos 30, inciso I, artigo 205, e inciso VI do artigo 206 da Constituição Federal¹. Pertinente a autorização constante no inciso I do artigo 30 que autoriza os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, entende-se por interesse local qualquer assunto oriundo da administração municipal considerado primordial, essencial e que afeta direta ou indiretamente a vida das pessoas e o Governo desta cidade. Na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre **"Gestão Escolar"**, matéria afeta ao interesse da administração pública municipal, uma vez tratar-se de descentralização financeira destinado as escolas municipais e a operacionalização do PDDEM dar-se-á mediante transferência de recursos financeiros e sua utilização no âmbito das unidades escolares de ensino da rede pública municipal. Ademais, é de conhecimento de todos a responsabilidade do governo municipal em proporcionar não só educação gratuita, mas também estrutura Física, recursos didáticos, formação

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; **CRFB/ 88**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

4

profissional contínua, para os profissionais da educação para garantir a qualidade do ensino com supedâneo no artigo 205 da Constituição Federal².

Neste passo, compete ao Município dispor acerca da gestão financeira das escolas municipais.

Dos Legitimados: No que tange a legitimidade para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é privativa do senhor prefeito para dispor sobre a matéria em questão, dentro dos preceitos trazidos no 80, V da Lei Orgânica³.

Da forma de proceder: perlustrando os autos verifica-se tratar-se de gestão financeira de forma democrática nas escolas municipais do Município de Querência, onde haverá a transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas e que necessita de regulamentação legal para o ato, por força do inciso VI, do artigo 206 da Constituição Federal.

Norteados pelo princípio da legalidade onde que a administração só pode fazer o que a lei determina, podemos assegurar que o instrumento jurídico capaz de criar uma obrigação para a administração será com o advento de uma Lei. O princípio da legalidade é uma das maiores garantias para os gestores perante o poder público. Representa que o poder público obedece integralmente a lei, pois o agente do órgão da administração pública deve sempre atuar de acordo com a lei. Portanto, os administradores públicos não podem conceder direitos aos cidadãos, determinar obrigações ou proibir os cidadãos apenas por meio de ações administrativas. Ainda sobre o princípio da legalidade para Hely Lopes Meirelles:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Neste passo, é possível afirmar que esta proposta atende os requisitos formais de constitucionalidade.

Feitas estas considerações, s.m.j, a proposta legislativa encontra-se dentro das exigências formais de constitucionalidade. Passemos a análise material da mesma, vejamos:

2.4 Controle Material de Constitucionalidade

Após análise dos aspectos constitucionais formais, resta-nos analisar os aspectos materiais. No qual analisar-se-á o conteúdo da proposta legislativa no que tange a observância de preceitos legais, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

² 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. **CRFB/88**

³ **Art. 80** – Compete ao Prefeito, privativamente, entre outras atribuições:

(...)

V. dispor sobre a **organização e funcionamento da administração do Município**, na forma da Lei; **LOMQ**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

5

Calha informar que na hipótese sob exame nos autoriza afirmar que a matéria versa sobre "Gestão financeira nas escolas municipais".

Sobre o tema, cumpre salientar que O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na esfera Federal tem como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica.

O PDDE foi criado, em 1995, com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por meio da Resolução nº 12, de 10 maio de 1995, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao longo do tempo, a cada ano, veio se consolidando como política pública, sendo atualmente regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fundamentada no § 1º do art. 211 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que:

“A União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, [...] mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.
(Grifamos).

De modo que a proposta, s.m.j não ofende quaisquer regras ou princípios constitucionais, mas, ao contrário, tratam de dar desenvolvimento no Município disposições de ordem programática inseridas no caput do art. 18, da CF/88, pertinentes à autonomia político-administrativa dos Poderes de Estado junto aos respectivos entes da Federação.

A guisa destas considerações, não encontramos nenhuma vedação legal que a tramitação desta proposta legislativa.

2.6 Processo Legislativo

No tocante ao Processo Legislativo, em cumprimento ao disposto no Regimento Interno desta Casa de Leis, após o cumprimento de Pauta por 05 dias consecutivos, a matéria deverá passar pela Análise da Comissão Competente para estudo e emissão do parecer daquela Comissão, uma vez instruído com parecer da Comissão o mesmo estará apto a ser incluído na Ordem do dia para Discussão e Votação, devendo esta dar-se-à por meio simbólico. Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo da Comissão:

- a) Comissão de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 363, I do R.I.) para emissão de parecer acerca da legalidade e Constitucionalidade;
- b) Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto (art. 363, III do R.I.), para emissão de parecer acerca do mérito da matéria.

O quórum para aprovação deste Projeto Lei dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros desta Casa de Leis, em turno único de discussão e votação (Art. 228 do R.I).⁴

3 - CONCLUSÃO:

⁴ **Art. 228** As deliberações, salvo disposição constitucional ou regimental em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria da Câmara Municipal. (**Regimento Interno**)



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica

6

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa, s.m.j **OPINA** pela viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei.

Não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Este é o parecer s.m.j

Kelly Cristina Rosa Machado

Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39