



# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

**PARECER N.º 007/2021.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.355/2021, de autoria do Executivo Municipal.**

## **I – RELATÓRIO:**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal que “Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal e regulamentado na forma da Lei Federal n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.”

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo enfatiza que “a Emenda Constitucional n.º 108/2020 tornou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente por meio do Art. 212-A da Constituição Federal”, sendo que “a Lei Federal n.º 14.113/2020 regulamentou esta conquista para a educação básica pública brasileira”. E enfatiza que “a Lei 14.113/2020 determinou, em seu art. 34, a necessidade de aprovação de novas legislações instituindo estes Conselhos”, razão pela qual “cada ente deverá providenciar suas leis específicas contemplando a participação de setores da sociedade e segmentos da educação.”

A proposição foi protocolizada na Câmara em data 31/03/2021 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 05/04/2021.

Os presentes autos, após a anexação do Estudo de Técnica Legislativa, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

### **A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:**

Importante destacar, de início, que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em questões





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.<sup>(1)</sup>

Conforme destacado, a proposição em testilha objetiva reestruturar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/ FUNDEB, a fim de ajustá-lo às disposições da novel Lei Federal n.º 14.113/2020, que regulamentou o Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal, tratando-se, portanto, de matéria relativa à educação.

A propósito do tema, impõe-se destacar que sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.<sup>(2)</sup>

Outrossim, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

Em relação à educação, a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso IX, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “IX - **educação**, cultura, **ensino**, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;”

Por outra vertente, o art. 23, inciso II, da Carta Magna, registra a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “V - **proporcionar os meios de acesso** à cultura, **à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas a educação, não menciona expressamente os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da CF).<sup>(3)</sup> Com efeito, os Municípios estão autorizados

<sup>1</sup> Cf. orientação constante do manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

<sup>2</sup> DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional brasileiro, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.

<sup>3</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Competências na Constituição de 1988, 2ª ed., São Paulo: Atlas, p. 156.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas.<sup>(4)</sup>

A matéria versada na propositura – reestruturação do CACS/FUNDEB – diretamente relacionada à educação – insere-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (*art. 24, inciso IX, da CF*) e também dos Municípios, já que lhes é possível legislar sobre assunto de interesse local (*art. 30, I, da CF*); suplementar a legislação federal e estadual no que couber (*art. 30, inciso II, da CF*) e, ainda, manter programas de educação infantil e de ensino fundamental (*art. 30, inciso VI, da CF*).

Nesse sentido, é a lição de *Fernanda Dias Menezes de Almeida*,<sup>(5)</sup> para quem:

***“[...] a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.”***

Nesse diapasão, objetivando a propositura adequar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/FUNDEB às disposições previstas na Lei Federal n.º 14.113/2020, observa-se a concretização do dever constitucional imposto aos entes de proporcionar os meios efetivos de acesso à educação, insculpido nos arts. 205 e 208, do Texto Maior, *in verbis*:

*“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;*

*II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;*

<sup>4</sup> MENEZES DE ALMEIDA, *Fernanda Dias*. Ob. Cit., p. 157.

<sup>5</sup> MENEZES DE ALMEIDA, *Fernanda Dias*. Competências na Constituição de 1988, 4ª ed., São Paulo: Atlas, p. 125.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

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.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola."

A propósito, a Constituição de 1988, em seu art. 211, prescreve ser de todos os entes, em regime de colaboração, a organização de seus sistemas de ensino e, nos arts. 212 e 212-A, dispõe sobre os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e na remuneração condigna de seus profissionais.

Assim é de se reconhecer a competência do Município para legislar sobre tal matéria, nos limites, é claro, do interesse local e de suas competências específicas na área, observadas, ainda, as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º).

Outrossim, analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa, tem-se que a proposição em testilha busca reestruturar um Conselho Municipal, dispondo, assim, de ato concreto e específico de administração e criando atribuições, matérias essas afetas à organização administrativa e, portanto, de prerrogativa privativa do Chefe do Executivo.

Dispõe então a Lei Orgânica que compete privativamente ao Prefeito propor à Câmara Municipal projetos de lei dessa natureza, assim dispondo, *in verbis*:

**"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

III - **criação, estruturação e atribuições** das secretarias ou departamentos equivalentes e **órgãos da administração pública;**"

"Art. 60. **Compete ao Prefeito**, dentre outras atribuições:

(...)

XVI - **superintender a arrecadação dos tributos**, bem como **a guarda e aplicação da receita**, autorizando as despesas e pagamento dentro das disponibilidades orçamentárias ou de critérios votados na Câmara;

(...)

XXIII - **organizar os serviços de interesse das repartições criadas por lei**, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXIX - **providenciar sobre o incremento do ensino;**"

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>, in verbis:

**"(...). As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito**, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; **matéria de organização administrativa** e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."

(grifei)

Portanto, como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, resta atendida a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, razão porque não há que se falar em vício de iniciativa (*vício formal subjetivo*).

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, como a proposição cuida da instituição de Conselho Municipal, disciplinando toda a sua estrutura, a sua constituição deve ocorrer por meio de lei ordinária, nos termos do art. 34, da Lei Federal n.º 11.113/2020.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde e Assistência – art. 46, do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros, desde que presente a maioria absoluta.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

## **B - Constitucionalidade Material:**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em análise, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios constitucionais e, bem assim, não há ofensa à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Assim, entende-se que a proposição é materialmente constitucional.

## **C - Juridicidade e Legalidade:**

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>7</sup>

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores.

Com efeito, em agosto de 2020 foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 108, que ampliou o alcance e tornou permanente o Fundo de Manutenção e

<sup>7</sup> OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com inclusão na Lei Maior de novos dispositivos sobre o tema.

Assim, restou previsto o controle, o monitoramento e a fiscalização do FUNDEB, através de conselhos, que estão previstos especificamente no art. 212-A, X, "d", da CF, nos seguintes termos, *in verbis*:

**"Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:**

(...)

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre:

(...)

d) **a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo**, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de **conselhos de acompanhamento e controle social**, admitida sua integração aos conselhos de educação;"

Em razão das modificações constitucionais foi publicada em dezembro de 2020 a Lei Federal n.º 14.113/2020, regulamentando o assunto, tendo, inclusive, estipulado prazo para a instituição de novos conselhos, razão pela qual a atualização da legislação municipal sobre o conselho local de fiscalização do FUNDEB é imperativa.

Nota-se que a proposição em testilha visa dar concretude e observância ao regulamento federal e seus respectivos prazos, sendo, pois, legal e juridicamente consentânea com a legislação pertinente.

É de se observar, por pertinente, que a composição do *Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb*, previsto no art. 7º, I, da proposição, segue a diretriz estabelecida no art. 34, IV e § 1º, da Lei Federal n.º 14.113/2020. Contudo, no Município existe comunidade quilombola e, a rigor, se existentes escolas quilombolas, há a necessidade de previsão de inclusão no respectivo conselho de um representante destas, assim como de representante das escolas do campo (§ 1º, incisos V e VI, do § 1º, do art. 34, da Lei Federal n.º 14.113/2020).

Por fim, a tramitação da proposição, até o presente momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

## **D - Técnica Legislativa:**

No que se refere à técnica legislativa, deve-se proceder à verificação do atendimento aos preceitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e suas alterações.

Nesse sentido, corrobora-se o Estudo de Técnica Legislativa realizado pela Secretaria da Câmara, sugerindo-se, todavia, as seguintes alterações de ordem redacional, para melhor atendimento às regras do caput e inciso I, do art. 11, da referida norma complementar (*redação com clareza, precisão e ordem lógica*):

01 - Na ementa, sugere-se a seguinte redação: “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 – CACS/FUNDEB, em conformidade com o art. 212-A da Constituição Federal, regulamentado na forma da Lei Federal n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.”

02 - No art. 1º, sugere-se a seguinte redação: “Art. 1º. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Município de Ibiracú – CACS/FUNDEB, instituído pela Lei Municipal n.º 2.922, de 11 de novembro de 2008, fica reestruturado de acordo com as disposições da presente Lei, na conformidade do art. 212-A da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal n.º 14.113 de 25.12.2020.”

03 - No art. 19, sugere-se a seguinte redação: “Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e revoga a Lei Municipal n.º 2.922, de 11 de novembro de 2008.”

## **III – CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, juridicidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 3.355/2021, com as necessárias correções quanto à técnica legislativa aqui destacadas, podendo o mesmo ter sua tramitação regular pelas Comissões Permanentes pertinentes.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 12 de abril de 2020.

  
CLAUDIO CALIMAN  
Procurador Legislativo

