

Ribas do Rio Pardo/MS, 06 de Junho de 2022.

Mensagem ao Legislativo n. 037/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Comunico que, nos termos do artigo 54, §1º, da Lei Orgânica Municipal, **decidi vetar por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público a integralidade do Autógrafo de Lei nº 028, de 24 de Maio de 2022**, acolhendo como razão os seguintes argumentos expendidos pela Procuradoria do Município no Parecer n. 349/2022 (cópia anexo), que resumidamente manifestou:

“Denota-se que o Autógrafo de Lei Municipal não observa a competência privativa do executivo e os instrumentos de controle e prestações de contas contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, para subvencionar instituições privadas de ensino assumindo custos de sua estrutura e de sua atividade.

Feita breve digressão, alerta-se que o texto foi desvirtuado os institutos do Art. 2º Lei Federal n. 10.845 de 05 de Março de 2004⁴, o qual autoriza repasses financeiros da União a entidades sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de educação especial e assistência do PAED.

Bm.
Giselle P. M. Dias
RECEPCIONISTA
CÂMARA MUNICIPAL DE
RIBAS DO RIO PARDO
09/06/22

10:44

⁴ Art. 2º Para os fins do disposto no art. 1º desta Lei, a União repassará, diretamente à unidade executora constituída na forma de entidade privada sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de educação especial, assistência financeira proporcional ao número de educandos portadores de deficiência, conforme apurado no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior, observado o disposto nesta Lei. (Lei Federal n. 10.845/04)

O PAED tem por objetivo garantir, supletivamente, recursos financeiros para as escolas de educação especial que promovem o atendimento especializado aos alunos portadores de necessidades especiais e sua progressiva inclusão em classes comuns de ensino regular.

A verba do programa destina-se para as despesas de custeio consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, como remuneração e capacitação de professores e demais profissionais da educação, manutenção e conservação de equipamentos e instalações vinculados ao ensino especial e aquisição de material didático-escolar.

Já o Art. 5 e 22 da Lei 11.947 de 31 de julho de 2014⁵ busca regular o repasse de verba federal do PAED as instituições escolares de educação especial.

O autógrafo de Lei Municipal é autorizativa de convênios – independente de lei municipal prévia – e dispensa a aplicação de Lei Federal n. 13.019

⁵ Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

omiss.

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

de 31 de Julho de 2014 – Lei de Convênios – aplicando de modo “*excepcional*” os requisitos.

Percebe-se que o legislador municipal extrapola sua competência ao reger-se desde da competência privativa ao executivo atinente a separação dos Poderes e vinculando repasse Federal a entidades específicas do município como também atuando de modo a modular a aplicação parcial de legislação federal ao caso.

A dupla extrapolação da competência legislativa.

Primeiro, por determinar ao Executivo o modo de aplicação de recurso federal realizado por repasse, o qual já é regulado por legislação federal específica, não coadunando a composição legal para utilizar-se recortes da legislação federal e criar sistema único a divorciado do ordenamento jurídico.

Daí a ilegalidade doo autógrafo de lei municipal que afronta Leis Federais para disciplinar, via Lei Municipal, valores criados e destinados por Lei Federal, os quais a prestação de contas reger-se-á não pela Lei da edilidade local, mas pelas normas federais e do TCU.

Segundo, a legislatura extrapola os limites dos interesses locais regulando interpretação e aplicação de Leis Federais, em especial, cito §2^o que modula os efeitos jurídicos de Leis Federais incorrendo em inconstitucionalidade por vício na origem por violação do art. 13 da LOM e do Art. 30 da CF/88.

Art. 13 – Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(Lei Orgânica do Município de Ribas do Rio Pardo)

A matéria também é tratada pela Lei Maior:

⁶ § 2º As parcerias a que se refere o caput serão preferencialmente realizadas tendo por base as modalidades de transferências previstas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, apenas aplicando-se as exigências da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, de forma excepcional, conforme preconiza o próprio art. 3º desta.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(Constituição Federal de 1988)

O legislador municipal deva observar os limites legislativos de sua competência sob pena de incorrer em violação constitucional pela norma municipal, observamos a ocorrência no p. caso.

É importante destacar que a legislação municipal busca criar ônus aos cofres municipais sem indicar origem dos recursos financeiros, o que atenta, ainda, contra a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo inaplicável ao Administrador sem que haja *improbidade administrativa* por destinar recurso a subvenção de atividade de entidade privada.

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

Observa-se o obstáculo impeditivo legal da Lei de Responsabilidade já que o repasse de recursos apontados pelo PAED – programa federal - não abrange a totalidade das atividades da instituição beneficiária ao contrário do autógrafo de lei municipal que autoriza o custeio pela municipalidade da universalidade de gastos desde pessoal e sua capacitação, como professores e cursos, até construções e reformas, alimentos e produtos de higiene, uniformes e atividades extracurriculares.

Ressalta que o alargamento do programa federal – PAED – pelo Projeto Municipal irá alargar as responsabilidades municipais onerando sobremaneira a municipalidade por repassar ônus do particular ao ente público.”



Essas, Senhoras e Senhores Vereadores, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação desta Colenda Câmara.


JOÃO ALFREDO DANIEZE
PREFEITO MUNICIPAL

Ao Excelentíssimo Senhor
TIAGO GOMES DE OLIVEIRA
Vereador Presidente da Câmara Municipal
Poder Legislativo de Ribas do Rio Pardo/MS

Assunto: PARECER ACESSÓRIO – ANÁLISE DE AUTÓGRAFO DE LEI MUNICIPAL

Autógrafo de Lei Municipal: n. 028 de 24 de Maio de 2022

Parecer nº 349/2022

CÓPIA

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica e emissão de parecer da Lei Municipal n. 028 de 24 de Maio de 2022 que *“Dispõe sobre a autorização ao Município para celebração de parcerias e transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial”*.

O projeto de Lei Municipal n. 007 de 03/05/2022 da Vereadora Edervânia Malta foi aprovado em sessão legislativa do dia 24 de maio de 2022 com o seguinte corpo:

Dispõe sobre a autorização ao Município para celebração de parcerias e transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial.

A Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo - MS decreta:

Artigo 1º Fica autorizada no âmbito do Município de Ribas do Rio Pardo a celebração de parcerias pelo Poder Público com entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial, com ou sem transferência de recursos.

§ 1º A autorização descrita no caput dispensa a necessidade de lei anual ou específica para celebração de parcerias com as entidades sem fins lucrativos que oferecem educação especial, ainda que a cooperação envolva a transferência de recursos financeiros.

§ 2º As parcerias a que se refere o caput serão preferencialmente realizadas tendo por base as modalidades de transferências previstas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, apenas aplicando-se as exigências da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, de forma excepcional, conforme preconiza o próprio art. 3º desta.

Artigo 2º Por meio desta Lei permite-se ao Município, dentre outros tipos de subvenções necessárias à consecução do fim da parceria celebrada, apoio técnico e financeiro na seguinte forma:

- I - cessão de professores e profissionais especializados da rede pública de ensino, bem como de material didático e pedagógico apropriado;
- II - repasse de recursos para construções, reformas, ampliações e aquisição de equipamentos;
- III - oferta de transporte escolar aos educandos portadores de deficiência matriculados nessas entidades;
- IV - repasse de recursos ou materiais para fornecimento de alimentação e higiene dos alunos, oferta de uniformes, custeio de atividades extraclasse, dentre outras finalidades essenciais à prestação de educação especial qualificada;
- V - promoção de capacitação dos profissionais que prestam serviço nas entidades com vista à promoção de uma educação inclusiva.

Artigo 3º A educação especial a ser financiada deverá ter como escopo o oferecimento de educação inclusiva aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferindo sempre a sua execução na rede regular de ensino. Parágrafo único. Em atenção ao disposto no caput, a celebração de parcerias para oferecimento de educação especial fora da rede regular de ensino dependerá de justificativa da viabilidade de tal alternativa.

Artigo 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Por fim, o autógrafo de lei veio despachado ao Chefe do Executivo Municipal para exercício de sanção do veto.

Pois bem, passa-se a análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA – ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL E CONFORMIDADE COM ORDENAMENTO JURÍDICO.

O *veto* do Chefe do Executivo municipal é instrumento personalíssimo ao prefeito municipal, conforme Art. 54, §1º da LOM buscando reavaliar a Lei aprovada aos critérios de *constitucionalidade* e de atendimento ao *interesse público* para exercer os vetos parciais ou totais e ainda sanciona-la caso não haja obste.

Art. 54 – Aprovado o projeto de lei será este enviado ao prefeito que aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - O Prefeito, considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. (Lei Orgânica Municipal)

Para tanto, a parecer é emitido em caráter subsidiário e assessorio com análise de elementos de controle de prévio de *constitucionalidade* e *legalidade* do referido projeto para munir ao Chefe do Executivo Municipal de argumentos e análises quando a consonância do *controle de legalidade* e *constitucionalidade* final da Lei Municipal.

O Chefe do Poder Executivo pode exercer o controle, de forma preventiva, opondo o veto jurídico ao projeto de Lei considerado inconstitucional. (NOVELINO, Marcelo. Salvador, 2017.)

Denota-se que o Autógrafo de Lei Municipal não observa a competência privativa do executivo e os instrumentos de controle e prestações de contas contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, para subvencionar instituições privadas de ensino assumindo custos de sua estrutura e de sua atividade.

Feita breve digressão, alerta-se que o texto foi desvirtuado os institutos do Art. 2º Lei Federal n. 10.845 de 05 de Março de 2004¹, o qual autoriza repasses financeiros da União a entidades sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de educação especial e assistência do PAED.

O PAED tem por objetivo garantir, supletivamente, recursos financeiros para as escolas de educação especial que promovem o atendimento especializado aos alunos portadores de necessidades especiais e sua progressiva inclusão em classes comuns de ensino regular.

A verba do programa destina-se para as despesas de custeio consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, como remuneração e capacitação de professores e demais profissionais da educação, manutenção e conservação de equipamentos e instalações vinculados ao ensino especial e aquisição de material didático-escolar.

Já o Art. 5 e 22 da Lei 11.947 de 31 de julho de 2014² busca regular o repasse de verba federal do PAED as instituições escolares de educação especial.

¹ Art. 2º Para os fins do disposto no art. 1º desta Lei, a União repassará, diretamente à unidade executora constituída na forma de entidade privada sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de educação especial, assistência financeira proporcional ao número de educandos portadores de deficiência, conforme apurado no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior, observado o disposto nesta Lei. (Lei Federal n. 10.845/04)

² Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento

O autógrafo de Lei Municipal é autorizativa de convênios – independente de lei municipal prévia – e dispensa a aplicação de Lei Federal n. 13.019 de 31 de Julho de 2014 – Lei de Convênios – aplicando de modo “*excepcional*” os requisitos.

Percebe-se que o legislador municipal extrapola sua competência ao reger-se desde da competência privativa ao executivo atinente a separação dos Poderes e vinculando repasse Federal a entidades específicas do município como também atuando de modo a modular a aplicação parcial de legislação federal ao caso.

A dupla extrapolação da competência legislativa.

Primeiro, por determinar ao Executivo o modo de aplicação de recurso federal realizado por repasse, o qual já é regulado por legislação federal específica, não coadunando a composição legal para utilizar-se recortes da legislação federal e criar sistema único a divorciado do ordenamento jurídico.

da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

omiss.

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

Daí a ilegalidade doo autógrafo de lei municipal que afronta Leis Federais para disciplinar, via Lei Municipal, valores criados e destinados por Lei Federal, os quais a prestação de contas reger-se-á não pela Lei da edilidade local, mas pelas normas federais e do TCU.

Segundo, a legislatura extrapola os limites dos interesses locais regulando interpretação e aplicação de Leis Federais, em especial, cito §2º³ que modula os efeitos jurídicos de Leis Federais incorrendo em inconstitucionalidade por vício na origem por violação do art. 13 da LOM e do Art. 30 da CF/88.

Art. 13 – Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(Lei Orgânica do Município de Ribas do Rio Pardo)

A matéria também é tratada pela Lei Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(Constituição Federal de 1988)

O legislador municipal deva observar os limites legislativos de sua competência sob pena de incorrer em violação constitucional pela norma municipal, observamos a ocorrência no p. caso.

É importante destacar que a legislação municipal busca criar ônus aos cofres municipais sem indicar origem dos recursos financeiros, o que atenta, ainda, contra a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo inaplicável ao Administrador sem que haja *improbidade administrativa* por destinar recurso a subvenção de atividade de entidade privada.

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

³ § 2º As parcerias a que se refere o caput serão preferencialmente realizadas tendo por base as modalidades de transferências previstas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, apenas aplicando-se as exigências da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, de forma excepcional, conforme preconiza o próprio art. 3º desta.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Observa-se o obstáculo impeditivo legal da Lei de Responsabilidade já que o repasse de recursos apontados pelo PAED – programa federal - não abrange a totalidade das atividades da instituição beneficiária ao contrário do autógrafo de lei municipal que autoriza o custeio pela municipalidade da universalidade de gastos desde pessoal e sua capacitação, como professores e cursos, até construções e reformas, alimentos e produtos de higiene, uniformes e atividades extracurriculares.

Ressalta que o alargamento do programa federal – PAED – pelo Projeto Municipal irá alargar as responsabilidades municipais onerando sobremaneira a municipalidade por repassar ônus do particular ao ente público.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, manifesta-se pelo **VETO TOTAL** para reconhecer a inconstitucionalidade e não conformação o autógrafo de Lei Municipal com o ordenamento jurídico.

É o parecer, o qual submetemos a autoridade superior.

Ribas do Rio Pardo, 06 de Junho de 2022.

JOÃO VÍTOR FREITAS CHAVES
ASSESSOR JURÍDICO - PORTARIA Nº 036/2021
OAB/MS Nº. 17.920