

PARECER JURÍDICO**REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:**

Constituição Federal: art. 212-A;

Lei Federal 14.113/2020

Lei Orgânica, art. 11, inc. XXX, art. 12, inc. IV, art. 134, art. 141, art. 142, §2º e artigos 164 a 166.

Leis municipais: 6.225/2007, 6.802/2008 e 8.228/2014.

Regimento Interno: Artigos 14, inc. III, 85, 136 e 144.

OBJETO DO PROJETO DE LEI:

O projeto versa 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 – CACSFUNDEB”, revogando a legislação local, em especial a lei 6.225/2007 que criou e instituiu no município de São Leopoldo o Conselho Municipal de Educação, com a estrutura e atribuições até então vigente.

O fato é que com o acréscimo do art. 202-A na Constituição Federal, a União regulamentou a matéria através da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, restando agora aos municípios a necessidade de adequação da legislação local.

O projeto vem assim ementado:

“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 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Aspectos conceituais:

Sobre os Conselhos Municipais é possível afirmar que é o mecanismo de participação cidadã na gestão das políticas públicas e sociais. “O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas”.¹

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

É através da atuação dos conselhos municipais que o Executivo pactua com representantes diretos da comunidade a condução de determinadas políticas públicas, dividindo essa responsabilidade de eleger prioridades justamente com os representantes legítimos da comunidade.

DA COMPETÊNCIA LOCAL:

A Constituição Federal institui o sistema federativo com organização político-administrativa formada pela a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A Constituição, entretanto, resguarda “autonomia” aos entes federados, dentro dos limites estabelecidos na própria Constituição.

¹ Disponível em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> Consultado em 15/03/2018.

Essa autonomia local se subdivide em dois âmbitos: micro-interesse e macro-interesse.

O micro-interesse é aquele que se caracteriza pela sua natureza eminentemente local.

O macro-interesse, é aquele que caracteriza-se pela capacidade do Município de legislar de forma concorrente ou suplementar com a União ou com o Estado – que são as hipóteses versadas no artigo 12 da LOM – o que aliás, dialoga com o projeto em análise.

Portanto, em relação ao projeto em análise, no plano constitucional está amparado pelo art. 30, inciso I, que estabelece competência aos municípios para legislar sobre assunto de interesse local. O que, aliás, pelo princípio da simetria vem reproduzido no inciso XXX do art. 11 da Lei Orgânica Municipal.

Aliás, o projeto vem ao encontro do disposto no art. 12, inc. IV da LOM, pois o município tem competência concorrente ou supletiva para legislar sobre temas relacionados com a educação.

Ademais, a Lei Orgânica também prevê que o Poder Executivo será exercido pelo Prefeito, sendo assegurado a participação popular nas decisões do Poder Executivo – inteligência do art. 142, §2º da LOM.

Portanto o projeto é materialmente constitucional.

DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

Conforme art. 152, inciso I, e 134, ambos da Lei Orgânica, é da Competência do Sr. Prefeito a iniciativa das leis, respeitados os casos de competência privativa.

Os Conselhos Municipais estão previstos na LOM no art. 164, no Capítulo II que trata do Poder Executivo. São órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, com atribuições de deliberação, proposição e fiscalização (controle).

Nesse aspecto refiro que os Conselhos, como órgãos da administração, integram a administração pública, de sorte que a iniciativa de lei, quanto a essa matéria, é privativa do chefe do poder executivo.

Conosco a jurisprudência:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 08/06/07).”*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO - ORIGEM NA CAMARA DE VEREADORES - OFENSA AO PRINCIPIO DA INDEPENDENCIA E HARMONIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VICIO DE INICIATIVA. ACAO JULGADA PROCEDENTE. (FLS.6) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003273380, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 02/09/2002).”

Portanto, sob esse prisma o projeto é formalmente constitucional.

DO PROCESSO LEGISLATIVO:

É bem verdade que o projeto não especifica, contudo a natureza é de lei complementar.

O legislador local entendeu que a “a constituição de cada Conselho, suas atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titular e suplente e prazo de duração de mandato” deveria se sujeitar a processo legislativo mais rígido, determinando no art. 165 da LOM que a criação de conselhos deva se dar através de lei complementar.

Assim, o legislador municipal, ao albergar determinadas matérias dentro da Lei Orgânica, atribuiu determinada importância incompatível com o processo legislativo ordinário.

Para esses assuntos, que envolvem a participação da comunidade na gestão, com capacidade de fiscalização, deliberação e proposição, o legislador estabeleceu um grau de dificuldade maior para a alteração, diferentemente da lei ordinária que exige maioria simples, enquanto que a lei complementar exige maioria absoluta, conforme art. 133 da LOM, e prévia análise por comissão especial da Câmara de Vereadores conforme §1º do art. 141 da LOM.

É o caso dos Conselhos Municipais. Vejamos:

CONSELHOS MUNICIPAIS

Art. 164. Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, de acordo com as competências estabelecidas por lei complementar.

Art. 165. Leis complementares criarão e especificarão a constituição de cada Conselho, suas atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titular e suplente e prazo de duração de mandato.

Art. 166. Os Conselhos Municipais são compostos de forma plural e paritária, observando a representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada.

(Grifei).

Para encurtar caminho, entendemos, à luz de Gilmar Mendes e Michel Temer, que não há hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, contudo a diferença que se estabelece é no sentido de que a criação e alteração da lei complementar exija um processo legislativo mais trabalhoso e com necessidade de maior placar para aprovação (art. 146, inc. I do RI).

O §1º do art. 141 da LOM requer formação de comissão especial para análise de projetos de lei complementar. E o §2º do mesmo artigo refere a necessidade do processo legislativo receber a maior divulgação possível. Pelo contido no §3º, fica viabilizado a participação de qualquer cidadão ou entidade para apresentação de sugestões em face do projeto em trâmite.

A comissão especial a que alude §1º do art. 141 da LOM, é a prevista no art. 68 do Regimento Interno, e conforme art. 66, § 1º do Regimento Interno, serão constituídas de no mínimo três vereadores, nomeados pelo Presidente, respeitada a proporcionalidade da Casa.

A questão relativa a maior amplitude possível para viabilizar a participação dos cidadãos e entidades no processo legislativo costumeiramente tem ocorrido nessa Casa através da realização de audiências públicas. Ressalto, contudo, que o

mandamento legal é o de que haja ampla divulgação do processo legislativo, facultando ao munícipe a participação.

O projeto se submeterá à duas votações em Plenário, e será considerado aprovado se obtiver a aquiescência da maioria absoluta dos membros da Casa, conforme dicção dos artigos 85, § 2º e 146, inc. I, ambos do RI, combinado com o *caput* do art. 133 da LOM.

Após deliberação em Plenário, se aprovado, o projeto segue para sanção do Chefe do Executivo, conforme dispõe o art. 85 também do Regimento Interno, ou para veto de eventuais emendas, conforme art. 138, § da LOM.

É como opino.

São Leopoldo, 14 de abril de 2021.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.