



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA



Comissão de Justiça, Legislação e Redação e
Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

PARECER CONJUNTO Nº 454 /2024

Projeto de Lei nº 322/2024, com emendas de nº 1 a 27

Processo nº 398/2024

Iniciativa: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Assunto: Estima a receita e fixa a despesa do município de Araraquara para o exercício de 2025. LOA 2025.

Cumprindo a disposição contida no artigo 219, III, da Lei Orgânica do Município de Araraquara, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal submeteu à apreciação desta Casa de Leis a propositura em epígrafe, que compõe o Orçamento do Município para o exercício de 2025 da seguinte forma:

| | |
|--|----------------------|
| a) Administração Direta | R\$ 1.575.000.000,00 |
| b) DAAE | R\$ 238.000.000,00 |
| c) Fundação de Arte e Cultura do Município de Araraquara (FUNDART) | R\$ 283.000,00 |
| d) Fundação de Amparo ao Esporte do Município de Araraquara (FUNDESPORT) | R\$ 524.000,00 |

Total: R\$ 1.813.807.000,00

Estabelece o inciso I do artigo 4º que fica o Poder Executivo autorizado a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa, nos termos do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, percentual que corresponde ao valor de R\$ 272.071.050,00.

Por sua vez, o artigo 7º prescreve que fica o Poder Legislativo autorizado a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares de suas próprias dotações mediante atos internos, obedecidas as disposições da mencionada Lei Federal nº 4.320, de 1964, com o mesmo limite fixado no art. 4º.

A propositura em epígrafe foi elaborada em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei Federal nº 4.320, de 1964, e a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ademais dos dispositivos constantes das normas acima elencadas, a proposta obedeceu às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 10.340, de 27 de outubro de 2021 (Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025), e pela Lei nº 11.249, de 19 de junho de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação e Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

O Projeto de Lei Orçamentária deverá ser devolvido para sanção até o final do exercício (artigo 220, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Araraquara). Isso não ocorrendo, ficam o Poder Executivo e o Poder Legislativo autorizados a gastarem o duodécimo previsto na proposta até a sua aprovação (artigo 221 da Lei Orgânica do Município de Araraquara).

Em conformidade com o Requerimento nº 742/2024, de autoria das Comissões infrassignatárias, foram realizadas audiências públicas para debater a propositura em comento – atendendo, assim, ao que dispõe os artigos 277-A a 277-G, bem como o artigo 279, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara.

As audiências públicas foram realizadas nos dias 14, 16, 18, 21 e 23 de outubro, todas elas com início a partir das 14 (catorze) horas, no Plenário desta Casa de Leis, sendo devidamente conduzidas por membros das presentes comissões. Cabe destacar que referidas audiências transcorreram regularmente, sem que, contudo, fossem apresentadas quaisquer sugestões de maior substância por parte daqueles que as acompanharam.

Durante o prazo regimental, foram apresentadas 27 (vinte e sete) emendas à presente propositura, sendo que a emenda de número 27 foi retirada pelo seu autor.

Nesse sentido, tramitam, validamente, as seguintes emendas: nº 1 a 7, 17, 21 e 22, de autoria da Vereadora Fabi Virgílio; nº 8 a 12 e 15 de autoria do Vereador Aluisio Boi; nº 13, 14, 16, 18, 20 e 24 a 27 de autoria do Vereador Guilherme Bianco; e nº 23 de autoria coletiva dos vereadores Fabi Virgílio, Alcindo Sabino, Aluisio Boi, Carlão do Joia, Paulo Landim, Guilherme Bianco, João Clemente e Filipa Brunelli, sendo que a emenda de nº 19, de autoria do Vereador Lineu Carlos de Assis, foi considerada inconstitucional pelas pelos vereadores que firmam o presente parecer.

Note-se, analisando as emendas apresentadas, não se verifica mácula alguma que as tornem contrárias à ordem jurídica, mormente no âmbito financeiro e orçamentário, tampouco prejuízos provenientes das anulações por elas efetuadas, com notória exceção quanto à emenda nº 19, eivada segundo o nosso entendimento de vícios de inconstitucionalidade formal e material, visto que pretende reservar recursos para o programa “Ensino cívico-cidadão” e para a ação “Manutenção das atividades do Ensino cívico-militar/Cidadão”, criando os mencionados programa e ação.

A esse respeito, no que tange à inconstitucionalidade nomodinâmica da emenda, o artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, ensina que legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” é de competência privativa da União. Assim foi a decisão da Egrégia Corte Suprema do país: “É inconstitucional ato normativo estadual no qual se disciplinam aspectos



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação e Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

pertinentes à legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional por usurpação de competência legislativa privativa da União” (ADI 5091-MT, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. virtual de 27.09.2019, pub. 15.10.2019).

Ou seja, a competência privativa, indelegável, é direcionada apenas à União, ente federativo central que deve dispor sobre as regras que considera direcionais para uma política pública educacional de forma nacional.

Ora, se há controvérsia tão extensa sobre a demanda de “Escolas cívicas militares” a ponto de demandas diversas atingirem grandes tribunais brasileiros, referida política nada mais é que uma diretriz básica da educação nacional o que impossibilita a elaboração de legislação Municipal sobre o tema.

O mesmo foi decidido no seguinte precedente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.348, de 18 de agosto de 2021, do Município de Sorocaba, que “dispõe sobre a instituição do ensino domiciliar no âmbito da educação básica do município de Sorocaba”. Alegação de ofensa às disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Rejeição. Fundamento que não justifica o controle normativo abstrato. Como ensina Gilmar Ferreira Mendes, “não subsiste dúvida de que somente a norma constitucional apresenta-se como parâmetro idôneo à aferição da legitimidade da lei ou ato normativo, no juízo de constitucionalidade”. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Competência para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” que é exclusiva da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade manifesta. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido: (a) de que, embora o ensino domiciliar não seja vedado constitucionalmente, sua criação deve ser dar “por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional” (Tema 822); e (b) de que é inconstitucional ato normativo estadual (ou municipal) “no qual se disciplinam aspectos pertinentes à legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional por usurpação de competência legislativa privativa da União” (ADI 5091, Rel. Min. Cármen Lúcia,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação e Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

Pleno, j. 27/09/2019). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2200312-26.2021.8.26.0000. Relator: Ricardo Anafe. São Paulo, 20 abr. 2022)

Outrossim, porque se não é apenas uma demanda educacional, é também com certeza uma demanda que atinge a segurança pública, pois a grande maioria das propostas preveem a presença de Policiais Militares em locais de ensino.

Tal percepção nos leva a concluir, também, por mais uma inconstitucionalidade por vício de competência, visto que apenas a União legisla sobre normas gerais de organização, efetivos e convocação das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI).

Além disso, os membros das forças militares policiais são servidores estaduais, não podem ser regulados por lei local (art. 42 e 144, §6º da Constituição Federal), além de estarem subordinados ao Governador do Estado.

Ademais, mencione-se, a emenda de nº 19 apresentada pelo Vereador Lineu Carlos de Assis não merece prosperar por conta da criação de despesa incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Veja, é regra constitucional que as “emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, §4, CF). Não é necessária muita análise para asseverar a incompatibilidade desta demanda do Exmo. Vereador com as diretrizes orçamentárias uma vez aprovadas por esta casa de leis e sancionadas pelo Poder Executivo.

Não se pode deixar de destacar, outrossim, a errônea (senão duvidosa) categorização econômica da despesa cuja criação ora se pretende com a emenda analisada, eis que, a execução de tal despesa não implicaria em contratação de pessoa jurídica, mas, ao revés, implicaria em ampliação de despesa de pessoal – situação esta cujo saneamento não se revelaria possível, considerando a preclusão para a apresentação de emendas ao Projeto de Lei nº 322/2024.

Do mais, no que concerne à inconstitucionalidade nomoestática, é de se afirmar que a presente demanda já é analisada por Tribunais pátrios e, naquela demanda, foi deferida a suspensão da tramitação de projetos de leis cuja matéria é idêntica. Fato este que comprova a celeuma e o nítido risco da inconstitucionalidade chapada. Não é serviço desta casa de leis apresentar um debate tão controverso sem a devida maturação das demandas Brasil afora.

A emenda proposta apresenta violação à regra constitucional do concurso público. Segundo a emenda, prevê-se a presença de Policiais Militares



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação e Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

desempenhando a função de monitores em instituições de ensino. Todavia, é sabido que monitores escolares são considerados profissionais da educação, os quais, de acordo com o artigo 206 da Constituição Federal, devem estar sujeitos a planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Assim, por meio de uma interpretação que leve em consideração os efeitos práticos da medida, conclui-se que a proposta viola a regra constitucional do concurso público.

A justificativa da proposta baseia-se em estudos de caso que apontam resultados positivos em outras localidades. No entanto, generalizar tais resultados para o contexto específico de Araraquara é problemático, considerando as particularidades e necessidades únicas de cada comunidade, que podem impactar significativamente o desempenho e a dinâmica escolar. A ausência de estudos independentes e aprofundados sobre os efeitos a longo prazo do modelo de escolas cívico-militares também dificulta a confirmação de uma relação causal direta entre o modelo e os supostos benefícios.

Ademais, atribuir a função de monitor escolar a policiais militares da reserva ultrapassa os limites dispostos no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal. Esse dispositivo define as funções próprias das polícias militares, que são o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Qualquer atribuição que extrapole essas funções, como o monitoramento escolar, não encontra respaldo na Carta Magna e implica uma extrapolação das competências designadas a esses agentes.

Além disso, a criação dessa despesa não pode ser financiada com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Os artigos 212 e 212-A da Constituição Federal especificam que os recursos do Fundeb devem ser utilizados em atividades relacionadas ao funcionamento do sistema educacional, tais como a remuneração de trabalhadores da educação e a aquisição de materiais e serviços diretamente ligados à atividade educacional. A utilização dos recursos para custear um programa de escola cívico-militar, com a participação de policiais militares em funções que não sejam típicas da educação, infringe as diretrizes constitucionais de aplicação desses fundos.

Finalmente, como agentes de segurança pública definidos no artigo 144 da Constituição, os policiais militares não desempenham funções educacionais. Dessa forma, fica vedada a possibilidade de destinação de recursos do Fundeb para financiar atividades que não correspondam às finalidades educacionais previstas constitucionalmente

Em outras palavras, à exceção da Emenda nº 19, as emendas que continuam tramitando validamente estão alinhadas, especialmente, aos ditames do art. 166, § 3º, da Carta Maior, devendo esta, contudo, ser extirpada da peça orçamentária.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação e Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

No mais, estas Comissões entendem que a propositura ora submetida a exame, bem como as demais emendas a ela apresentadas, encontram-se devidamente adequadas às regras legais vigentes, razão pela qual os vereadores infra signatários manifestam-se favoráveis a elas.

A matéria está sujeita a dois turnos de discussão e votação (artigo 244, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara), de modo que – para tanto – deverá constar como item único da Ordem do Dia, nos termos do artigo 280, combinado com o parágrafo único do artigo 284 do mesmo diploma regimental.

Pela legalidade, com ressalva quanto à emenda de nº 19.

Cabe ao Plenário – no mérito – soberanamente decidir.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 6 de novembro de 2024.

Guilherme Bianco
Presidente da CTFO

Aluisio Boi
Membro da CTFO

Alcindo Sabino
Membro da CTFO

Edson Hel
Presidente da CJLR

Fabi Virgílio
Membro da CJLR

Hugo Adorno
Membro da CJLR