

PARECER JURÍDICO PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Referência: Projeto de Lei nº 19/2025
Autor (a): Marcilene Martins de Freitas
Assunto: Projeto de Lei n.º 19/2025 – Criação do Programa de Distribuição de Kits Escolares para Famílias Carentes.

EMENTA: PROJETO DE LEI N.º 19/2025 – CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE KITS ESCOLARES PARA FAMÍLIAS CARENTES - ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, TÉCNICA LEGISLATIVA, IMPACTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS E COMISSÕES COMPETENTES PARA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA HELENA DE GOIÁS.

I - Relatório

Vem ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do art. 164 do Regimento Interno de Vereadores do Município de Santa Helena de Goiás (RI), o presente projeto de lei, que visa a **CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE KITS ESCOLARES PARA FAMÍLIAS CARENTES**, conforme as especificações e justificativa contidas no referido projeto.

O programa visa fornecer materiais escolares a estudantes da rede pública cujas famílias se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de reduzir desigualdades e garantir melhores condições para o acompanhamento das atividades escolares

Após lido em plenário (art. 285 do Regimento Interno) a referida proposta foi encaminhada as Comissões Permanentes e a esta assessoria jurídica para parecer.

É o Relatório.

II – DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).

Cumprе esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

III - ANÁLISE JURÍDICA

3.1 - Constitucionalidade e Competência Legislativa

A matéria tratada no projeto insere-se na competência legislativa municipal, conforme previsto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que permite aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

Além disso, a iniciativa atende ao disposto no artigo 205 da Constituição Federal, que estabelece a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, sendo promovida com a colaboração da sociedade.

Não há óbice constitucional material para a criação de um programa municipal que assegure condições adequadas de aprendizado aos estudantes da rede pública, uma vez que se trata de uma política pública de natureza social, vinculada ao direito à educação e à inclusão escolar.

Porém, um projeto de lei que gere gastos ao Município e não apresente estimativa de impacto orçamentário e financeiro pode ser considerado inconstitucional formal.

Inconstitucionalidade formal é um vício no processo de produção das leis, que são editadas em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente, no caso em tela, é a ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988).

A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. **Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.**

Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Assim, o Projeto de Lei nº 19/2025 do Município de Santa Helena de Goiás, se assim tramitar, incorrerá em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

Dessa forma, o projeto não apresenta vício de inconstitucionalidade material, **porem apresenta vício de inconstitucionalidade formal**, por não ter em seu bojo estudo de impacto orçamentário e financeiro.

3.2 - Técnica Legislativa e Redação Normativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque o ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada. O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

Contudo, recomenda-se leves adequações visando maior clareza normativa.

Sugestões de ajustes:

- Art. 1º: Inserir expressamente que o programa será regulamentado por decreto do Executivo Municipal, assegurando maior flexibilidade na implementação.
- Art. 3º: Prever que os itens do kit poderão ser ajustados anualmente conforme as necessidades educacionais, garantindo maior adaptação às exigências do ensino.

- Art. 7º: Incluir menção à compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevenindo questionamentos sobre a adequação financeira.

3.3 - Impacto Financeiro e Orçamentário

O projeto prevê despesas para a aquisição e distribuição dos kits escolares, o que exige atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000, art. 16). Para viabilizar sua execução sem comprometer o equilíbrio fiscal, recomenda-se que o texto da proposta:

- Explícite a fonte de custeio, garantindo que as despesas sejam cobertas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
- Preveja a possibilidade de parcerias com entidades públicas e privadas, conforme disposto no art. 6º do projeto, o que poderá mitigar os impactos financeiros ao município.
- Determine que a distribuição dos kits esteja condicionada à disponibilidade orçamentária, evitando compromissos financeiros sem a devida previsão no orçamento municipal.

Também para afastar a inconstitucionalidade formal por ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, necessário que seja inserido no processo o referido estudo, para contemplar as exigências dos artigos 14 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

IV - TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES COMPETENTES

Considerando a matéria abordada e a organização regimental da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, o projeto deve tramitar nas seguintes Comissões Permanentes:

1. **Comissão de Legislação, Justiça e Redação** – Para análise da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa do projeto (art. 114, I).
2. **Comissão de Finanças e Orçamento** – Para avaliação do impacto financeiro e orçamentário, garantindo que as despesas estejam compatíveis com a LDO e LOA (art. 115, III).

3. **Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esportes, Saúde, Direitos Humanos e Cidadania, Políticas Públicas da Juventude e Defesa dos Direitos da Mulher** – Pela pertinência temática relacionada à educação e à inclusão social, sendo o órgão competente para deliberar sobre o mérito da proposta (art. 116, I).

Caso sejam identificados aspectos que exijam ajustes, recomenda-se que a proposição seja revisada antes de sua deliberação em Plenário.

V – CONCLUSÃO

O Projeto de Lei n.º 19/2025 apresenta pertinência temática, constitucionalidade material porem **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**, mesmo estando em conformidade com os princípios do direito à educação e da inclusão social. Assim, para sanar o vício, necessário:

1. Ajustes na redação para maior clareza normativa e adequação à técnica legislativa.
2. Previsão expressa de fontes de custeio e possibilidade de parcerias, minimizando impactos fiscais.
3. Estudo de impacto orçamentário.

Diante do exposto, opina-se pela regular tramitação, discussão e votação do projeto, desde que cumpridas as recomendações de ajustes mencionadas.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 27 de março de 2025.

LUIZ GUSTAVO FRASNELI
OAB/GO 33129