

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG
OFÍCIO GP nº 101/2018
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 011/2018
PROJETO DE LEI nº 7.750 de 2018

EMENTA: Altera a Lei Municipal nº 3.759, de 02 de maio de 1996, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis, de Educação, Cultura e Esportes, de Saúde e Assistência Social e de Direitos Humanos, o projeto de lei trata sobre alterações na norma que prevê sobre conselho de alimentação escolar.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica.

O Poder Executivo justifica a necessidade de submeter do projeto de lei à apreciação da Casa Legislativa, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru. A consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo Municipal. A análise será realizada com observância aos preceitos constitucionais, do Regimento Interno e da Lei Orgânica do Município.

Segundo a mensagem, o presente projeto tem o objetivo adequar o texto legal da norma à parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 11.947/2009 e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Resolução nº 26/2013, FNDE/MEC).

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões

especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.** E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional. Observa-se que autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. O artigo 36 da Lei Orgânica Municipal atribue ao prefeito a iniciativa exclusiva de projetos de lei que tratem da criação de secretarias ou departamentos estejam equivalentes a administração pública. Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

Nesses termos, ficou estabelecido pelo legislador municipal na Lei Orgânica do Município de Caruaru, vejamos:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

III - criação, estrutura e atribuições de **secretarias ou departamentos equivalentes** e órgãos da **administração pública**;

Entende-se que Conselhos por exercerem múnus público – ainda que não remunerado – são órgãos da administração pública, sendo matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal. Além disso, o artigo 172 da LOM prevê a criação de conselhos municipais visando garantir a participação social em diversos setores da vida municipal, tal como a educação.

IV – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal que macule seu trâmite, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também a Prefeita, bem como estabelece a competência material.

O referido Projeto de Lei dispõe sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Historicamente, tal conselho foi criado pela Lei Municipal nº 3.759/1996, que sofreu alterações pelas Lei Municipais nº 4.357/2004, 4.010/2000 e 4.465/2005.

O Conselho Municipal de Alimentação Escolar tem a finalidade de normatizar, acompanhar e fiscalizar a alimentação escolar, a política de gestão e a melhoria de seu

atendimento, inclusive formulando política nutricional e de controle de qualidade da alimentação escolar.

Em pesquisa ao arquivo legislativo, apontou-se a existência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Lei Municipal nº 4.934/2010. Estudo da referida norma constatou que apesar de intrinsecamente possuir objeto de atuação semelhante ao do Conselho Municipal de Alimentação Escolar. O primeiro atua na área de segurança alimentar e nutricional, visando a garantia do direito humano à alimentação, e o segundo atua na área da alimentação escolar, sua política nutricional e sua qualidade, estando restrito ao âmbito escolar.

Dessa forma, tais conselhos possuem objetos diferentes, mas existem matérias de atribuição de ambos, pontos de intersecção como a nutrição e o direito à alimentação que não impedem suas atribuições.

Analisando o Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 5.540/2015) observou-se que a qualidade da alimentação escolar é intrínseca à qualidade da educação, diretriz do PME (art. 2º, inciso). Ademais, enquadra-se na meta 8.13 do PME que visa a elevação da escolaridade/diversidade pela garantia de aquisição de merenda de qualidade e em quantidade adequada, adquirida por meio da agricultura familiar local, respeitando os hábitos alimentares de cada região. Já a meta 9.5 prevê a execução de atendimento ao estudante EJA por meio de programas suplementares de alimentação, dentre outros.

Frise-se que o Conselho Municipal de Alimentação Escolar é fundamentado pela meta 17.2 do PME, que visa ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros do conselho de alimentação escolar.

Desse modo, conclui-se pela adequação do projeto proposto com o Plano Municipal de Educação. Segue-se para a análise específica de cada dispositivo sugerido.

Abaixo observa-se comparação entre o texto da norma vigente e o proposto no PL analisado nos seguintes termos:

<p>Art. 2º Original – O COMAE tem por competências:</p> <p>I – Formular a política nutricional e de controle de qualidade da alimentação escolar, para rede pública municipal de ensino.</p> <p>II – Formular e orientar a política de aquisição e armazenamento dos ingredientes necessários à composição e à preparação da alimentação escolar.</p> <p>III – Orientar, acompanhar e fiscalizar a aquisição e manutenção de equipamento, utensílios e materiais necessários à preparação e distribuição da alimentação escolar;</p> <p>IV – Promover a necessária difusão, em caráter comunitário e familiar, do sentido de Programa Municipal de Alimentação Escolar, através de palestras encontros e reuniões, sempre que se fizer necessário;</p> <p>V – Propor a secretaria Municipal de Educação, medidas de melhoria no Programa Municipal de Alimentação Escolar, que visem a melhoria do</p>	<p>Art. 2º Ao COMAE compete além das disposições contidas no art. 19 da Lei Federal 11.947/ 2009: (NR)</p> <p>I – Formular a política nutricional e de controle de qualidade da alimentação escolar, para rede pública municipal de ensino.</p> <p>II – Formular e orientar a política de aquisição e armazenamento dos ingredientes necessários à composição e à preparação da alimentação escolar.</p> <p>III – Orientar, acompanhar e fiscalizar a aquisição e manutenção de equipamento, utensílios e materiais necessários à preparação e distribuição da alimentação escolar;</p> <p>IV – Promover a necessária difusão, em caráter comunitário e familiar, do sentido de Programa Municipal de Alimentação Escolar, através de palestras encontros e reuniões, sempre que se fizer necessário;</p> <p>VI - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º da Resolução 26, de 17 de junho de 2013; (AC)</p>
--	---

atendimento e da qualidade dos serviços à comunidade atendida;

VI – Acompanhar aplicação dos recursos federais transferidos a conta do PNAE;

VII – Receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelo município.

VII - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, contido no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo; (AC)

VIII - analisar a prestação de contas do gestor, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online; (AC)

IX - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria- Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do COMAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros; (AC)

X - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; (AC)

XI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; (AC)

XII – elaborar ou reformular o Regimento Interno, e (AC)

XIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas da rede municipal de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à Secretaria Municipal de Educação antes do início do ano letivo. (AC)

§1º O Presidente é o responsável pela assinatura do Parecer Conclusivo do COMAE e em caso de impedimento legal, o Vice-Presidente o fará. (AC)

§2º O COMAE poderá desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. (AC)

§3º A Secretaria Municipal de Educação deverá: (AC)

I - garantir ao COMAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;

b) disponibilidade de equipamento de informática;

c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do COMAE; e

d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do COMAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e

	<p>atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.</p> <p>II - fornecer ao COMAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência;</p> <p>III - realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e</p> <p>IV - divulgar as atividades do COMAE por meio de comunicação oficial que deverá ser publicada no Diário Oficial do Município.</p>
--	--

Quanto ao artigo 2º, a redação proposta acrescenta incisos e parágrafos, incluindo atribuições ao COMAE e à Secretaria de Educação quanto ao conselho e adequando seu dispor à Resolução nº 26 do FNDE (MEC).

<p>Art. 3º - O COMAE é órgão vinculado à Secretaria de Educação, Esporte, Ciência e tecnologia do Município de Caruaru e será integrado por 07 (sete) membros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 02 (dois) ano, permitida a recondução.</p> <p>§1º - A composição do COMAE será a seguinte:</p> <p>I – um representante do Poder Executivo, indicado pelo chefe desse poder;</p> <p>II – Um representante do Poder Legislativo, indicado pela mesa diretora desse poder;</p> <p>IV – Dois representantes dos professores, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pai e Mestres e entidades similares;</p> <p>V – um representante da classe estudantil, indicado pelo órgão representativo dos estudantes de 1º e 2º graus.</p> <p>§2º - Os representantes referenciados nos incisos de I e II do parágrafo anterior, terão sempre seus mandatos a encerrados com a data coincidente com o termino do Mandato do Prefeito e da Legislatura a eu pertencer o representante do Poder Legislativo.do Poder Executivo.</p>	<p>Art. 3º O COMAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, terá a seguinte composição: (NR)</p> <p>I - um representante indicado pelo Poder Executivo Municipal;</p> <p>II - dois representantes das entidades municipais de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;</p> <p>III - dois representantes de pais de alunos matriculados na rede municipal de ensino, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e</p> <p>IV - dois representantes indicados por entidades municipais civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.</p> <p>§1º Os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados. (NR)</p> <p>§2º Preferencialmente, um dos representantes a que se refere o inciso II deste artigo deve pertencer à categoria de docentes. (NR)</p> <p>§3º Cada membro titular do COMAE terá um suplente do mesmo segmento representado, com exceção dos membros titulares do inciso II deste artigo, os quais poderão ter como suplentes qualquer uma das entidades referidas no inciso. (AC)</p> <p>§4º Os membros terão mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos. (AC)</p>
--	--

	<p>§5º Em caso de não existência de órgãos de classe, conforme estabelecido no inciso II deste artigo, os docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação deverão realizar reunião, convocada especificamente para esse fim e devidamente registrada em ata. (AC)</p> <p>§6º Fica vedada a indicação do Ordenador de Despesas da Entidade Executora para compor o Conselho de Alimentação Escolar. (AC)</p>
--	--

Quanto ao artigo 3º, a redação proposta altera e regulamenta a composição do COMAE. Quanto ao §4º desse artigo, observa-se a definição de mandato de 04 (quatro) anos com possibilidade de reeleição dos conselheiros conforme apontado pela Resolução nº 26 da FNDE (Art. 34, §5º). Contudo, com uma pesquisa ampla e municipal aponta a necessidade de emenda nesse §4º a fim de alterar o tempo de mandato para 2 (dois) anos.

Se compararmos o projeto exposto com outras leis municipais de Caruaru para criação de conselhos, perceberemos o prazo para mandato de 2 (dois) anos em tais conselhos. É o caso da Lei Municipal nº 5.220/2012 – que criou o conselho Municipal de Saúde –, que em seu art. 14 prevê mandatos de 02 (dois) anos, com possibilidade de uma reeleição por igual período; da Lei Municipal nº 4.030/2000 – que criou o conselho de Direito do Idoso –, que prevê mandato de sua presidência pelo prazo de 02 (dois) anos com recondução vedada; e ainda das Leis Municipais nº 4.052/01, 4.115/02, 4.526/06, 5.101/11 – que criaram outros conselhos – que definem também a duração do mandato por 02 (dois) anos.

Em ampla pesquisa a diversas leis criadas por outros municípios, foi analisado que o guia proposto para apresentação de Conselhos expressa, em regra, que o mandato deverá ser de 02 (dois) anos podendo haver reeleição por período igual.

Tomando tais leis municipais como referência, ainda que a Resolução nº 26 da FNDE possibilite o prazo de mandato por quatro anos, para melhor técnica legislativa se propõe Emenda Modificativa para alteração do §4º do art. 3º, a fim de que os mandatos dos conselheiros municipais todos seja homogêneo, sendo pelo prazo de mandato de 02 (dois) anos.

Art. 4º - A designação dos membros do COMAE será feita através do Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal após receber as indicações.	<p>Art. 4º A nomeação dos membros do COMAE deverá ser feita por Portaria do Poder Executivo, observadas as disposições previstas no artigo 3º, sendo todas as indicações dos segmentos representados acatadas. (NR)</p> <p>Parágrafo único. Os dados referentes ao COMAE deverão ser informados por meio do cadastro disponível no portal do FNDE (www.fnde.gov.br) e, no prazo máximo de vinte dias úteis, a contar da data do ato de nomeação, deverão ser encaminhados ao FNDE o ofício de indicação do representante do Poder Executivo Municipal, as atas</p>
---	---

	relativas aos incisos II, III e IV do artigo 3º e a Portaria de nomeação do COMAE, bem como a ata de eleição do Presidente e do Vice-Presidente do Conselho. (AC)
--	---

Quanto ao artigo 4º, a redação proposta altera o *caput* do dispositivo – de modo que aos membros do Conselho serão nomeados por meio de Portaria e não mais designados por meio de Decreto – e acrescenta parágrafo único que prevê a inserção dos dados de nomeação no site do FNDE.

Art. 5º - O exercício de membro do COMUT é considerado como serviço público relevante e não será remunerado.	<p>Art. 5º O exercício de membro do COMAE é considerado como serviço público relevante e não será remunerado. (NR)</p> <p>§1º A presidência e a vice-presidência do COMAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo. (AC)</p> <p>§2º O COMAE terá um Presidente e um Vice-Presidente, eleitos dentre os membros titulares, por no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares, em sessão plenária especialmente voltada para este fim, com o mandato coincidente com o do Conselho, podendo ser reeleitos uma única vez consecutiva. (AC)</p> <p>§3º O Presidente e/ou o Vice-Presidente poderá (ão) ser destituído (s), em conformidade com o disposto no Regimento Interno do COMAE, sendo imediatamente eleito (s) outro (s) membro (s) para completar o período restante do respectivo mandato do Conselho. (AC)</p> <p>§4º Após a nomeação dos membros do COMAE, as substituições dar-se-ão somente nos seguintes casos: (AC)</p> <p>I - mediante renúncia expressa do conselheiro;</p> <p>II - por deliberação do segmento representado; e</p> <p>III - pelo descumprimento das disposições previstas no Regimento Interno de cada Conselho, desde que aprovada em reunião convocada para discutir esta pauta específica.</p> <p>§5º Nas hipóteses previstas no parágrafo anterior, a cópia do correspondente termo de renúncia ou da ata da sessão plenária do</p>
--	---

	<p>COMAE ou ainda da reunião do segmento, em que se deliberou pela substituição do membro, deverá ser encaminhada ao FNDE. (AC)</p> <p>§6º Nas situações previstas nos §§ 3º e 4º, o segmento representado indicará novo membro para preenchimento do cargo, mantida a exigência de nomeação por Portaria do Poder Executivo Municipal, conforme o caso. (AC)</p> <p>§7º No caso de substituição de conselheiro do COMAE, na forma do § 4º, o período do seu mandato será complementar ao tempo restante daquele que foi substituído. (AC)</p>
--	--

Quanto ao artigo 5º, a redação proposta corrige equívoco quanto à sigla do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE) – antes previsto nesse dispositivo como COMUT – e acrescenta parágrafos a fim de dispor sobre os cargos de presidência desse conselho e a substituição de conselheiros.

<p>Art. 6º - O COMAE elaborará o seu Regimento Interno no prazo de 30 (trinta) dias, após a vigência desta lei.</p>	<p>Art. 6º O Regimento Interno a ser instituído pelo COMAE deverá observar o disposto nesta Lei. (NR)</p> <p>Parágrafo único. A aprovação ou as modificações no Regimento Interno do COMAE somente poderão ocorrer pelo voto de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares. (AC)</p>
---	--

Quanto ao artigo 6º, a redação proposta altera o *caput* do dispositivo a fim de sujeitar o regimento interno daquele conselho aos termos dessa futura norma e acrescenta parágrafo único sujeitando as alterações que vierem a ocorrer à aprovação de quórum qualificado de conselheiros.

Assim, entende-se pela legalidade e constitucionalidade do projeto de lei em esboço, sugerindo-se emendas ao artigo 3º do Projeto de Lei em esboço.

V – CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI nº 7.750 de 2018, nos moldes da emenda sugerida.

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de abril de 2018.

RAYANNE BATISTA DE OLIVEIRA LIMA
Estagiária de Direito

MARCELLA SOUZA
|Mat. 738-1| Técnica Legislativa

De acordo

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
| Consultor Jurídico Geral |
|