

**Parecer Jurídico 47/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 032/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a criação do Polo Universitário de Apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil – Polo Gramado Véra Grin e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 032/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 07/08/2017, que requer autorização legislativa para a criação do Polo Universitário de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil – Polo Gramado Véra Grin.

Na justifica, aduz o Poder Executivo, que a universidade aberta do Brasil é um sistema integrado de universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que tem dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso de metodologia de educação à distância, possibilitando iniciativas que estimulem a parceria entre os Entes da Federação, visando o fomento, a implantação e execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada.

Fundamenta a importância da educação na sociedade, como efeito de transformação na qualidade e vida das pessoas, contribuindo para um futuro melhor ao cidadão.

Informa, por conseguinte, que a estrutura física do Polo vai funcionar nas dependências da Escola Dr. Carlos Nelz – CAIC, no bairro Moura, cujas obras estão sendo realizadas para o respectivo atendimento do Projeto. Que a estrutura funcional será atendida por servidores públicos já lotados no quadro funcional do município, razão pela qual não haverá criação de novas despesas aos cofres



públicos, visto que os referidos vencimentos dos servidores já estão impactados na folha de pagamento da Prefeitura Municipal.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta epígrafe, ementa e está disposto em capítulos, artigos, incisos e alíneas, seguindo a estrutura das normas de redação definidas na LC 95/98. Apenas a alínea “a”, citada no art. 3º, § 3º, está citada em letra maiúscula, quando o correto é letra minúscula, o que será corrigido na redação final do PL.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.



2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a criação do polo Universitário de Apoio Presencial da Universidade Aberta do Brasil, no município de Gramado.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

(...)

II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:

(...)

II – promover o ensino, a educação e a cultura;

“Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

XXII – providenciar sobre o ensino público;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre o ensino público, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, o direito à educação está regulamentado no art. 205, que assim dispõe:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Na mesma linha segue a Constituição Estadual, onde o direito à educação também está prestigiado, senão vejamos:

Art. 196. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

O Ensino à distância, por sua vez, por sua vez, foi regulamentado pela União, através do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, quando foi instituído o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação à distância, com finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Versa a legislação:



Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

§ 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se o pólo de apoio presencial como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.

§ 2º Os pólos de apoio presencial deverão dispor de infra-estrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB.

No mesmo normativo, também encontramos a previsão para pactuação de acordos de cooperação entre os entes da Federação, possibilitando o acordo de cooperação entre o Município e União, senão vejamos:

Art. 4º O Ministério da Educação firmará acordos de cooperação técnica ou convênios com os entes federativos interessados em manter pólos de apoio presencial do Sistema UAB, observado o disposto no art. 5º.

Entretanto, mister referir as condições exigidas para assinatura do acordo, no que se refere a estrutura física e de recursos humanos, disposta no decreto 5.800/2006 e trazida nos mesmos termos neste PL, que exigirão do município uma organização específica para o seu atendimento, as quais destacamos:

I – INFRAESTRUTURA FÍSICA:

- a) Espaços Gerais do Polo UAB (sala para coordenação, sala para secretaria acadêmica, banheiros com acessibilidade);
- b) Espaços de Apoio do Polo UAB (laboratório de informática, biblioteca física com espaço para estudos);
- c) Espaços Acadêmicos (sala multiuso – para realização de aula(s), tutoria, prova(s), videoconferência e laboratório (s) pedagógico(s);

II – RECURSOS HUMANOS:

- a) O quadro de funcionários do Polo Universitário de Apoio Presencial, da Universidade Aberta do Brasil – Polo Gramado Véra Grin, será preenchido por servidores efetivos nos cargos de técnico em informática, auxiliar de biblioteca e

auxiliar administrativo.

§ 3º O Poder Executivo preencherá o quadro de funcionários descrito na alínea A do inciso II do parágrafo anterior com cargos de provimento efetivo.

§ 4º A função de Coordenador do Polo Universitário de Apoio Presencial da Universidade Aberta do Brasil – Polo Gramado Véra Grin poderá ser preenchido cargo de provimento efetivo ou em comissão.

No caso concreto, na justificativa apresentada pelo proponente, é informado que a criação do Polo Universitário de apoio presencial da UAB não vai gerar despesas ao Município, em razão de que a estrutura física exigida será adaptada junto a Escola Municipal Dr. Carlos Nelz – CAIC, no bairro Moura. Ou seja, uma escola já existente e que vai apenas receber alguma obras para adequar as necessidades da Universidade Aberta do Brasil.

Por outra banda, os recursos humanos também serão disponibilizados com pessoal do quadro atual de servidores efetivos do Município, além da coordenação do Polo, que será realizada por servidora pública lotada no cargo em comissão de Diretora Pedagógica, despesas estas já impactadas na folha de pagamento, conforme informação trazida pelo Poder Executivo.

Todavia, o PL não informa os horários que as atividades irão funcionar, tampouco se os servidores efetivos, que já se encontram lotados no município, poderão conciliar suas tarefas com as novas demandas que o Polo vai gerar, podendo, na hipótese de ser à noite o funcionamento do Polo, por exemplo, ser incompatível com o horário definido nos concursos originais.

Também registramos a preocupação quanto ao cargo em comissão de Diretora Pedagógica, que certamente tem nas atribuições do cargo, previstas em lei, atribuição diversa daquela exigida nas diretrizes emanadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – CAPES, do Ministério da Educação, especialmente porque os cargos criados no município nunca contemplaram qualquer atividade relacionada ao nível superior, por não fazer parte das



atividades executadas pelo município. Assim, há grande possibilidade desta função ser exercida em “desvio de função”, o que pode acarretar apontamentos pelo Tribunal de Contas, gerando a necessidade de criação de cargos específicos para atendimento do Polo UAB.

Nesta hipótese, estaríamos diante a falta de previsão da despesa, o que está intrinsecamente ligado a criação do Polo Universitário, uma vez que há de ser observado os limites da despesa e a capacidade financeira e orçamentária para a concessão de benefícios que acarretem despesas, especialmente as de caráter continuado. Neste cenário, imprescindível se observar o que dispõe a LC 101/2000 – Lei de responsabilidade Fiscal, que segue:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Por ora, nas condições que o PL está disposto, não evidenciamos despesa gerada, o que dispensa a apresentação do impacto orçamentário e financeiro. Contudo, em razão das questões suscitadas quanto aos recursos humanos exigidos para implementação do acordo, sugerimos à Comissão de Constituição e Justiça, solicitar a apresentação do instrumento definido como “termo de cooperação” e/ou o “Plano de Trabalho”, se houver, para que se conhecer maior detalhamento sobre a



realização das atividades, e se possa avaliar a viabilidade de implementação das mesmas apenas com os recursos humanos existentes no município, sem geração de novas despesas para o seu implemento.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 32/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, nas condições apresentadas, observadas as sugestões apresentadas, e se confirmadas a não existência de despesas decorrentes do presente PL.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edis* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 09 de agosto de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402