



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: 87/2017

Data: 10 de agosto de 2017

Matéria: Projeto de Lei 32/2017

Autor: Poder Executivo

Relator: Ver. Manu Calliari

Conclusão do Voto: Favorável

Ementa: “Dispõe sobre a criação do Polo Universitário de Apoio Presencial da Universidade Aberta do Brasil – Polo Gramado Vera Grin e dá outras providências”.

Relatório:

O Projeto de Lei em análise foi apresentado nesta Casa Legislativa no dia 07 de agosto de 2017 e pretende buscar autorização legislativa para criar o Polo Universitário de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disse, o Poder Executivo, na sua justificativa, que o presente PL tem por objetivo possibilitar acesso à formação universitária as camadas da população mais desprovidas desta condição, de forma gratuita, através de metodologia de educação à distância, visando efeito de transformação na qualidade de vida do cidadão na sociedade. O projeto já foi analisado pela Procuradora Geral da Casa, a qual proferiu parecer jurídico nº 47/2017 favorável à tramitação do Projeto de Lei nº 032/2017, sugerindo, entretanto, encaminhamento de ofício ao Executivo, requerendo cópia do termo de cooperação e/ou Plano de Trabalho (se houver), firmado com o Ministério da Educação, objetivando maior aprofundamento sobre a forma de realização das atividades obrigatórias decorrentes do acordo firmado com o CAPES, visto que o PL foi proposto com a garantia de não gerar novas despesas ao município, porém as exigências de infraestrutura física e de recursos humanos presentes no PL, dão indícios de que despesas de caráter continuado podem se fazer necessárias à implementação do Polo Universitário. Tal parecer jurídico embasa a elaboração do presente parecer.

**Análise:****Quando à 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 pôlo 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 pôlos 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.

Contudo, conforme parecer Jurídico 47/2017: “*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 subsequentes;

(...)

§ 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.

Diante dos aspectos relevantes apresentados pela Procuradoria da Casa, entende esta Comissão em emitir ofício dirigido ao Prefeito Municipal, requerendo cópia do termo de cooperação e ou plano de trabalho (se houver), firmado com Ministério da Educação, e ainda, manifestação dando ciência sobre as preocupações da CCJR, especialmente quanto a afirmação de não existência de despesas de caráter continuado na presente propositura, diante das obrigações assumidas no acordo de cooperação, visto que a análise e aprovação deste PL ocorre sob a condição de não gerar despesas de caráter continuado, pois de forma diversa, se faria necessário apresentação de impacto orçamentário e financeiro, em atendimento à LRF. É o que se requer expedição pela assessoria legislativa, na sequencia.

Quanto à **iniciativa** o projeto versa sobre a criação do polo Universitário de Apoio Presencial da Universidade Aberta do Brasil – UAB.

A educação é um direito de todos e um dever do Estado, e cabe ao Poder Executivo estabelecer políticas e ações para o seu implemento.

Neste sentido, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo, nos termos da Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, “b”, aplicado por simetria.

Quanto à competência, encontramos na Lei Orgânica Municipal os seguintes dispositivos: art. 6º, II; art. 8º, II e art. 60, VI e XXII.

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município a criação de Polo Universitário na cidade, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo conforme se apresenta.

Em relação à **técnica legislativa**, 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.

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 escrita em letra maiúscula, quando o correto é letra minúscula, o que será corrigido na redação final do PL.

Conclusão do Voto:

Diante dos fundamentos legais e constitucionais expostos, com fundamento no parecer jurídico da Procuradora Geral desta Casa, esta Relatoria, depois de debate realizado na Comissão, disponibiliza o presente voto **favorável à tramitação da matéria.**

Contudo, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em consonância com o Parecer Jurídico 47/2017, que embasa tecnicamente o presente, destaca a emissão de ofício dirigido ao Prefeito Municipal, manifestando preocupação quanto as obrigações assumidas no acordo de cooperação entre o Município e a União, no que se refere a infraestrutura física e aos recursos humanos exigidos, que podem gerar despesas de caráter continuado, e que não restaram demonstradas neste PL.

Sala das Comissões, em 10 de agosto de 2017.

Vereadora Relatora

Manu Caliari

Acompanhando o voto da relatora:

Vereador Presidente

Rafael Ronsoni

Vereador Vice-Presidente

Everton Michaelsen