

P A R E C E R

Nº 1054/2020¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que altera a lei local de criação do Conselho Municipal de Educação no que tange à sua composição e à duração do mandato dos conselheiros. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que altera a lei local de criação do Conselho Municipal de Educação no que tange à sua composição e à duração do mandato dos conselheiros.

A consulta vem acompanhada da propositura, bem como da lei que se pretende alterar.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, cumpre deixar consignado que os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.

¹PARECER SOLICITADO POR ROSA CAROLINA NEGRINI DA COSTA, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (MOCOCA-SP)

Os Conselhos Municipais são criados por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local, conforme expressa determinação do art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição Federal. Assim, em última análise, tais conselhos devem ser integrados por representantes do próprio Executivo Municipal e da sociedade civil, estes últimos a título de convidados.

Nesse toar, os Conselhos são instrumentos de democratização da gestão pública e, por tal motivo, os princípios da representatividade e da legitimidade devem informar a sua composição. Em assim sendo, a observância do princípio da paridade, e consequentemente do postulado da isonomia, é fundamental para a legitimidade de sua atividade consultiva e para a discussão das políticas públicas.

Registramos ainda que é impróprio que em um Conselho Municipal, criado por lei municipal, venham a fazer parte representantes dos governos estadual e federal, tal como representantes da Polícia Militar, do Ministério Público e representante de empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, salvo quando a título de convidados. Da mesma forma, não se revela própria a participação em Conselho Municipal de representante do Poder Legislativo por afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Pois bem. A propositura em tela altera a composição do Conselho Municipal de Educação dilargando em muito o seu rol, bem como a duração dos mandatos que deixam de ser de dois anos com mudanças alternadas a cada ano e passam a ser de dois anos, permitida uma recondução.

Não nos fora dado saber se os Conselheiros em questão recebem alguma remuneração/jeton. Não obstante, em caso afirmativo, o dilargamento do rol da composição do Conselho implicará aumento de despesa com pessoal. Em sendo assim, tendo em vista que apesar da situação de calamidade pública instaurada pela pandemia do Novo

Coronavírus (COVID-19) o TSE mantém até a presente data o Calendário Eleitoral (Res. TSE nº 23.606/2019), mister tecermos as seguintes considerações.

Como sabido, a Lei nº 9.504/1997 proíbe a prática de uma série de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Ou seja, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado.

As normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Dentro deste contexto, o art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 dispõe da seguinte forma:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;"

Nessas eleições, os 3 meses antes do pleito do art. 73, V, da Lei nº. 9.504/1997 ocorrem em 04/07/2020.

Em prosseguimento, temos que, em sendo este o último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) dispõe da seguinte forma:

"Art. 21: (...)

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20."

Acerca do referido dispositivo, é importante a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.

(...)

Será, portanto, essencial para a prática, pelo gestor público, de atos que impliquem em aumento das despesas com pessoal, no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, que tais atos consistam em mera concretização de anterior comando legal, além de necessários ao cumprimento, pelo administrador, de seu dever de não paralisar a administração pública. Isto significa que, a partir da LRF, é fundamental a devida e ampla motivação do ato administrativo, pelo titular de Poder ou órgão responsável por sua edição, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 155/156).

Em que pese a situação em tela não desafie a aplicação do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, caso haja aumento de despesa com pessoal, mister a observância do parágrafo único do art. 21 da LRF.

No mais, mencionamos que o inciso X do art. 4º da propositura, que estabelece a participação de um representante da Rede Estadual de Ensino, deve ser extirpado da propositura por violar o postulado federativo, como anteriormente explicitado.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de maio de 2020.