

PARECER JURÍDICO

Parecer n° 21/2020

Processo Legislativo – PL 010/2020

Ref. Memorando n° 037/2020

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico exarado em virtude da solicitação feita pelo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores, por meio do Memorando n° 037/2020 , relativa a Projeto de Lei de n° 010/2020 que visa medidas urgentes, frente à peculiar situação de calamidade pública que não só este município, mas todo o país vêm passando em razão da pandemia causada pelo COVID-19. Assim, passo a examinar o PL em referência, de forma urgente.

O respectivo PL tem como autoria o Prefeito Municipal de Pradópolis, dentro do rol de competências que a Lei Orgânica Municipal, e seu objeto é a busca por uma autorização legal para a distribuição de kits de alimentação escolar para estudantes da rede municipal de ensino que tiveram suas aulas suspensas durante a situação emergencial causada pelo COVID-19.

É o breve relato.

II – ANÁLISE e FUNDAMENTAÇÃO

1. Análise formal

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas ao Município, nos termos do art. 30 da Constituição Federal e no art. 7° da Lei Orgânica Municipal, quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Especialmente quanto ao objeto do PLC, observa-se a previsão no art. 4º, I, item 16, da atual LOM:

Art. 4º Ao Município Compete:

I – dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

16. manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado;

Em relação à competência para a proposição, observo a compatibilidade do PL com a Lei Orgânica Municipal, uma vez que a matéria não se trata de competência legislativa privativa do Poder Legislativo (vide art. 8º da LOM).

Demonstrada a competência legiferante do Município, assim como a possibilidade da iniciativa do Poder Executivo, superada está esta formalidade e requisito para a constitucionalidade formal quanto à iniciativa da proposição.

Outra importante peculiaridade à ser ressaltada nesta ocasião é que, em atual data, o Projeto de Lei deve ser analisado sob a ótica da emergencialidade, eis que o Decreto Municipal nº 314/2020 decretou o estado de emergência deste município, posteriormente prorrogado pelo Decreto nº 320/2020, ainda em vigência.

Com a decretação do esta de emergência, algumas regras atinentes à matérias orçamentárias, e outras administrativas (como aspectos licitatórios) devem ser analisadas sob tal ponto de vista.

Ademais, cabe lembrar que o ano de 2020 é o último ano da legislatura 2017-2020, além de ser ano de eleições municipais, assim, a atual conjuntura é de complexidade para a análise das intenções do Poder Executivo, pois não de ser observados os preceitos da Lei Eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e como devemos interpretar as limitações que impõem sob a ótica da emergencialidade.

Fazendo tais considerações, passo a analisar materialmente as disposições do PL.

2. Análise material

Observo que o PL visa a distribuir kits de alimentação escolar composto por alimentos não perecíveis, **de forma excepcional**, e **durante o período de quarentena**, para os estudantes que tiveram suas aulas suspensas devido à pandemia do novo Coronavírus.

Em relação à restrição temporal da medida, a opção pelo legislador em descrevê-la como “enquanto perdurar o estado de emergência ... Disposto no Decreto Municipal nº 314/2020” não prejudica a aplicação da norma, uma vez que torna evidente a intenção de se adotar a medida de distribuição dos alimentos somente enquanto as aulas estiverem suspensas em razão da emergencialidade. Fato que deverá ser automaticamente encerrado juntamente com a volta à normalidade das aulas.

O artigo 2º tem teor de matéria infralegal, pois o Poder Executivo tem competência plena para regulamentar as Leis, por meio de outras normativas, portanto, embora mostre-se oportuno o seu detalhamento por lei, em prol da segurança jurídica em se determinar a aquisição por meio de procedimentos remotos, além de compatibilidade com a finalidade da medida e pelas circunstâncias atuais.

No mesmo sentido são as estipulações dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º que estipulam medidas para viabilização de execução da lei: embora tais poderiam ser matérias de atos regulamentares, sua estipulação em lei não as prejudicam.

Ademais, as disposições previstas no PL são compatíveis com a recente inclusão do artigo 21-A da Lei 11.947/2009, *in verbis*:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos

gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.

Não há no artigo 21-A qualquer tratamento diferenciado dentro do público a ser atingido pela política pública emergencial (que são os estudantes da rede pública de ensino), assim como também no restante da mencionada Lei, não há critérios de diferenciação de tal natureza.

Neste ponto, destaco que o PL nº 008/2020 aqui analisado, utiliza-se parcialmente dos critérios do PNAE, pois prevê que as despesas decorrentes correrão à conta de **dotações próprias, suplementadas se necessário**. Mas, mesmo assim, nada impede a análise teleológica dos critérios estabelecidos para distribuição dos benefícios com fundamentação análoga na política pública coordenada pelo PNAE, o que aliás, menciona o art. 7º.

Também a norma soa de forma associada à interpretação dos artigos 6º, 208, VII e 227 da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

De forma semelhante, podemos observar a proteção integral e indistinta dada às crianças e adolescentes nas normas contidas no Estatuto da Criança e Adolescente, especialmente no seu artigo 4º:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

Aliás, nos mesmos termos, a própria mensagem do Prefeito no PL 008/2020 trás trecho da recomendação do MPSP ao Município de Limeira, para o fornecimento imediato de refeições para os estudantes em quarentena, de forma a não estabelecer critérios excludentes, vejamos:

*“O Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP_ e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo recomendas à Prefeitura de Limeira (SP) que restabeleça imediatamente o fornecimento de refeições **aos estudantes da rede municipal de ensino que tiveram as suas aulas suspensas** devido à pandemia do novo coronavírus (Covid-19).*

*Segundo a Promotoria, o fornecimento deve ocorrer para **todos os estudantes** nessa situação, **independente de serem beneficiários ou não de programas de auxílio a famílias de baixa renda”***

Portanto, coadunando da visão do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, entendo que a finalidade do PL encontra respaldo na legislação nacional – considerando inclusive a situação peculiar que vivenciamos.

Nem de fato há justificativas para preferências em distribuição de alimentos decorrentes de merenda escolar para crianças, pois, pensando em aspectos práticos a merenda é dada à todos alunos de cada escola municipal, sejam eles carentes ou não.

Isto porque que ainda não estamos sofrendo grande escassez de recursos a ponto de termos que selecionar àqueles que terão direito a se alimentar.

Sob outro prisma, caso queira o Poder Executivo beneficiar famílias utilizando de critérios socioeconômicos, poderá fazê-lo oportunamente em novo PL.

- **Restrições em ano eleitoral**

Observando as atuais restrições em políticas públicas expansionistas, por ser este ano eleitoral, verifico que o atual PL encontra guarida no artigo 73, §10 da Lei Federal nº 9504/97, vejamos sua redação:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei** e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A normativa nacional é plenamente atendida, eis que há plena vigência do Decreto 314/2020, que lida com a circunstância do estado de emergência, e que, os benefícios previstos no PL são temporalmente restringidos apenas durante a vigência daquele.

- **Restrições orçamentárias**

Passando à análise do PL sob a ótica do direito financeiro, observo a restrição do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

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;

O PL nº 10/2020 não trás tais estimativas. Mas, tal ausência é corretamente justificada na mensagem anexada ao PL, que cita a recente decisão do STF, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, que, cautelarmente afastou a exigência do art. 16, I, em casos de decretação de estado de emergência, vejamos trecho da decisão:

“Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.”

Assim, a falta de impacto/estimativa orçamentária não torna o PL ilegal, desde que restringida sua aplicabilidade apenas durante a vigência do estado de emergência, e, no mesmo sentido interpreta-se a falta de declaração do ordenador de despesas.

Por fim, ainda sob a ótica orçamentária, o PL é congruente ao indicar no próprio corpo legal as dotações que serão utilizadas para a cobertura das despesas decorrentes.

III – CONCLUSÃO

Assim, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, entendo que o PL nº 010/2020 é constitucional e legal, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material, podendo ser colocado em votação por este Plenário.

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico ao requisitante – Sr Presidente da Câmara de Pradópolis - uma vez que o mesmo encontra-se ainda em fase de exame pelas Comissões, para que assim possa auxiliar a decisão das mesmas.

Pradópolis, 23 de abril de 2020

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704