



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 144/25

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que institui o Programa Alfabetiza+POA no âmbito da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0858683), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, incisos I e VI, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, a quem compete a deflagração do processo legislativo nesses casos [art. 61, §1º, II, c), da CF, por simetria, e art. 94, IV e VII, b), da LOM], uma vez que a matéria envolve organização administrativa e a criação de programas na área da educação, bem como a instituição de bolsa indenizatória para servidores municipais.

Em perspectiva material, a proposição institui programa educacional voltado à alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, o que se coaduna com as diretrizes e bases da educação nacional, nos termos da Lei nº 9.394/96 (LDB), que em seu artigo 32,

inciso I, estabelece como objetivo do ensino fundamental "*o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo*".

A iniciativa também está alinhada com o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14), especialmente com a meta 5, que visa "*alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental*".

O projeto prevê ainda a concessão de Bolsa de Aperfeiçoamento aos profissionais envolvidos diretamente com o Programa. Sobre esse aspecto, observa-se que: (i) a natureza jurídica da bolsa está claramente definida como indenizatória [art. 6º, §1º]; (ii) há vedação expressa de incorporação da bolsa ao vencimento, remuneração ou quaisquer vantagens [art. 6º, §2º]; (iii) os critérios para concessão, suspensão e cancelamento da bolsa estão previstos no texto [arts. 7º, 8º e 9º]; (iv) há delegação ao Poder Executivo para definição dos valores e quantitativos das bolsas, respeitadas as disponibilidades financeiras e orçamentárias [art. 7º, §2º].

Quanto a esse último ponto, convém ressaltar que a delegação completa ao Poder Executivo para fixação dos valores e quantitativos das bolsas, sem estabelecimento de parâmetros mínimos ou limites na própria lei, pode suscitar questionamentos jurídicos.

Embora se trate de vantagem de natureza indenizatória, a ausência total de parâmetros na lei fragiliza a segurança jurídica da medida. O princípio da legalidade estrita em matéria administrativa, especialmente no que tange ao regime jurídico dos servidores públicos, recomendaria que a lei estabelecesse ao menos limites mínimos e máximos ou critérios objetivos para diferenciação de valores.

Mesmo considerando a natureza indenizatória da bolsa, que admite maior flexibilidade regulamentar do que parcelas remuneratórias, o princípio constitucional da reserva legal exige que os elementos essenciais da vantagem sejam estabelecidos pelo Poder Legislativo, podendo-se delegar ao Executivo apenas sua regulamentação e operacionalização.

Em relação aos pressupostos fiscais, o projeto institui programa governamental que acarreta aumento de despesa pública, especialmente pela criação da Bolsa de Aperfeiçoamento. Tais medidas devem observar os requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especificamente em seu artigo 16:

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;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

No presente caso, a proposição legislativa demonstra o atendimento integral aos requisitos fiscais (0858397 e 0858403), estando regular, portanto, também sob o aspecto financeiro-orçamentário.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso III, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica quanto aos aspectos formais de competência e iniciativa, bem como quanto à sua adequação às diretrizes constitucionais e legais sobre educação. No entanto, em relação à fixação dos valores e quantitativos das bolsas, recomenda-se a inclusão de limites mínimos e máximos ou critérios objetivos de diferenciação, para evitar questionamentos quanto à observância do princípio da legalidade estrita.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 25/02/2025, às 13:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0861780** e o código CRC **98EA42D6**.