

PROCESSO Nº 1817/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 013/2023.

AUTOR: Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 150/2023 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica² acerca do Projeto de Lei Complementar nº 013/2023 que **“Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Araguaína e dá outras providências”**, de autoria do Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento nº 011/2023, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno³ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado, **sem pedido de urgência**, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

É imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a análise técnico-jurídica, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua **análise**.

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.

² Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, em seu artigo 11: “Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo”, assim usado como parâmetro para fixar a competência de consultoria da Procuradoria Jurídica.

³ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor; (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita.



2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2022) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ” (Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Executivo municipal. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei complementar, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa privativa reservada ao Poder Executivo, conforme se demonstrará.

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



O projeto em análise visa, em suma, instituir a **Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína**, em conformidade com a Constituição Federal (art. 37, II, e art. 206, VI); Lei nº 9394/96 (inciso VIII do Artigo 3º, Artigo 14, e Artigo 15); Lei nº 9424/96; Lei nº 14.113/20; e Lei Municipal 2062/02.

A propositura visa promover o aperfeiçoamento e atualização de legislação municipal que dispõe acerca do referido tema. Para tanto, o projeto traz, em seu artigo 49, a revogação expressa da Lei Complementar Municipal nº 95, de 22 de novembro de 2021, e todas as disposições em contrário.

Em sua Mensagem de Encaminhamento nº 011/2023, o Senhor Prefeito ressalta que:

“(...) Os elementos que compõem o projeto foram definidos com base também no resultado da Auditoria de Regularidade realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Estado do Tocantins, bem como, para atendimento ao disposto na Lei Federal nº 14.113/2020”

Com referência ao assunto, verifica-se que foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de proteção de direitos sociais no âmbito do Município de Araguaína. Vejamos:

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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#);

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;



Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA (LOM):

Art. 3º São objetivos prioritários do município, em cooperação com a União e o Estado:
(...)
VI – dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de **educação**, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social;
(...)

Art. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:
(...)
II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
III - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)
VII – organizar, nos limites da lei, a política administrativa de interesse local, especialmente no que pertine à saúde pública, educação e meio ambiente;
(...)
XXXVII - manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da união do estado e de outros organismos; (...)

Art. 23. Compete ao município, com a cooperação técnica e financeira da união e do estado:
I – manter programas de educação infantil e de ensino fundamental;
(...)

Art. 199. A educação, direito de todos e dever do município 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.

Art. 200. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
VI – **gestão democrática do ensino público, na forma da lei;** (...)

Art. 229. É dever da família, da sociedade e do Poder Público, em todas as suas esferas, assegurar à criança, ao adolescente, 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.
(Grifou-se)



Em assim sendo, o projeto de lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO.

A Constituição Federal faz, ainda, previsão acerca das leis e quais têm iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria"

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei Complementar **não** possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão e organização administrativa**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "f", da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:
[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa**, matéria orçamentária e serviços públicos;
[...]
- f) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão** da administração pública.
[...]

Art. 65. (...).Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal**.
(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO (atualizada pela emenda à lei orgânica nº 26/2020) traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:



“**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

[...]

Art. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

VI – **organizar**, nos limites da lei, a **estrutura administrativa local, observando o que for privativo de cada poder**;

(...)

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a fixação ou aumento da respectiva remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – organização administrativa, matéria orçamentária e tributária, e de serviços públicos municipais;

IV – criação, extinção, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;

(...)

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

IV – iniciar o processo legislativo, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XII – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

XIII – propor projeto de lei versando sobre a criação, modificação e extinção de cargos públicos do Poder Executivo, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

(...)

XXVI – propor projeto de lei versando sobre a criação da guarda municipal;

(...)

XXVIII – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais e demais assessores, a direção superior da Administração Pública Municipal;

XXIX – praticar os demais atos de Administração, nos limites da competência do Executivo”.

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, incisos IV e XIV, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:



“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser objeto de lei complementar os projetos que versem sobre:

(...)

IV – Estrutura administrativa, criação, transformação ou extinção de cargos bem como do aumento de vencimento dos servidores públicos municipais;

XIV – Sistema municipal de ensino e suas diretrizes;

(Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal exigem que o projeto de lei que verse sobre organização e estrutura administrativa deve ser de iniciativa do **Poder Executivo** e obrigatoriamente ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e à forma.

Em assim sendo, o projeto de lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO. Portanto, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação do projeto de lei ora em análise.

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Conclui-se, portanto, que a presente proposição se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação). É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.



Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a Comissão de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.), e de **Educação, Cultura e Assistência Social** (art.50, R.I.) para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

O projeto em estudo não apresenta vício de iniciativa ou qualquer outra inconstitucionalidade ou ilegalidade capaz de impedir o seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, razão pela qual, esta Procuradoria OPINA pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

Quanto ao **mérito**, entende-se que o Executivo usa da discricionariedade que lhe é dada por lei, não havendo inconstitucionalidade na matéria do projeto em escopo.

4. DA CONCLUSÃO

Por fim, esta Procuradoria Jurídica não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto. Neste sentido, por tudo quanto exposto, OPINA-SE pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 013/2023.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 13 dias do mês de julho de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁶

Matrícula nº 1065812

OAB/TO nº 5268

⁶ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

