

PROCESSO Nº : 0970/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 016/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 057/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 016/2024 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Araguaína e dá outras providências (ID 30111).

A Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 223/2024, em suma opinou pela viabilidade técnica do Projeto.

É o relato do essencial. Passamos, então, a **sua análise**.

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 2023) 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

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.



do Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**⁴, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

(...) o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. (...).

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

⁵ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁶ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente



poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

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 Federal⁸.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, a respeito da competência legislativa o art. 30, da Constituição estabelece a competência dos municípios, senão vejamos:

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**;
(destacamos)

Ainda sobre a competência dos Municípios em matéria de educação o inciso VI, do art. 206 e o § 2º, do art. 211, ambos da Constituição preveem o seguinte:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Assim, nos termos da Constituição não resta dúvidas de que o Município de Araguaína possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, de suplementar a legislação federal e estadual, de manter e atuar prioritariamente nos programas de educação infantil e de ensino fundamental e observar a gestão democrática do ensino.

A respeito da gestão democrática do ensino a Lei Federal nº 9.3.94/96, prevê o seguinte:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁷ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁸ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Dessa forma, sobre a gestão democrática do ensino a citada Lei Federal dá as diretrizes a serem seguida, sendo competência do Município conforme previsto na Constituição complementar as regras em questão com o objetivo de dar efetividade ao mandamento Constitucional, sendo assim, nos termos da Constituição e da Lei Federal nº 9.394/96, verifica-se que o Município de Araguaína possui competência para regulamentar supletivamente as regras de gestão democrática no âmbito do seu território.

Ainda acerca da competência, no mesmo sentido da Constituição o art. 22 da Lei Orgânica prevê o seguinte:

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; (destacamos)

No tocante a competência o art. 27, da Lei Orgânica estabelece o seguinte:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município;



Portanto, **nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica de Araguaína/TO, da Lei Federal nº 9.394/96, o Município tem competência para legislar sobre a matéria em questão tendo em vista o interesse local, a necessidade de suplementar legislação federal e seu dever de promover a gestão democrática do ensino.**

Acerca da iniciativa de lei para tratar da organização administrativa o inciso III, do art. 63, da Lei Orgânica estabelece que é privativa do Prefeito. Nesse rumo, considerando que o presente Projeto foi proposto pelo Prefeito conclui-se pela regularidade quanto a iniciativa.

Ainda sobre o **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso IV, 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; [...] (destacamos)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre estrutura administrativa, deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à forma.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal e 02 (dois) turnos de votação e discussão, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

A respeito do Projeto apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Lei Complementar em análise atende aos seguintes requisitos:

Nº PROC.: 00970 - PLC 016/2024 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 003758 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 687F707DBC107158BD92CCDDDF9E56C7B



i) possui ementa (art. 3º, I): “Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Araguaína e dá outras providências”

ii) é dividido em artigos (art. 10, I): é dividido em cinquenta e um artigos, em seção, capítulo e títulos; e

iii) e possui previsão de entrada em vigor (art. 3º, III e art. 8º): “Art. 51. A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, revogando-se a Lei Complementar nº 152, de 31 de agosto de 2023, assim como o Decreto 257, de 26 de março de 2024, e todas as demais disposições em contrário.”

O art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, estabelece que as disposições normativas serão redigidas com clareza e precisão, ocorre que o § 2º, do art. 13, prevê o seguinte: “A sindicância será concluída em trinta dias e obedecerá aos termos da Lei nº 1.323, de 20 de setembro de 1993.” Ou seja, não indicou com clareza que a norma citada é municipal diferentemente do que foi feito em diversos outros dispositivos do projeto, como por exemplo, os incisos IV e V, do art. 1º.

Dessa forma, para que haja a clareza e precisão exigida pelo art. 11, da Lei Complementar nº 95/98, **sugere-se que seja adequado o § 2º, do art. 13, do Projeto para que seja indicado a esfera da norma, no caso “Lei Municipal”.**

Assim, conclui-se no tocante a regularidade formal o projeto de lei em questão está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 95/98, com ressalva da necessidade de correção do § 2º, do art. 13.

No tocante ao mérito, é necessário registrar dois pontos que merecem correção do projeto para adequação a Constituição e ao entendimento jurisprudencial do Tribunais Superiores.

O § 3º, do art. 13, do Projeto prevê o seguinte: “O Secretário Municipal de Administração poderá determinar o afastamento do indiciado durante a realização da sindicância.” Ocorre que a norma não deixa claro sobre a remuneração se esse afastamento é com ou sem prejuízo da remuneração do servidor.

Sobre o afastamento cautelar de servidor que responde a processo disciplinar sem prejuízo da remuneração o STF, já decidiu:



ESTATUTO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUÍZO PARCIAL. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS EXCLUSIVOS DO ESTADO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DESCOMPASSO COM O ART. 144, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBSISTÊNCIA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N. 89/2011 E 98/2003, REPUTADAS COMO ORDINÁRIAS. PRECEDENTES. PRESENÇA DE REPRESENTANTE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO NO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL. POSSIBILIDADE. AFASTAMENTO CAUTELAR DO SERVIDOR EM SEDE DE SINDICÂNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL NO PROCESSO DISCIPLINAR. HIGIDEZ CONSTITUCIONAL. AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DO EXERCÍCIO DO CARGO OU DAS FUNÇÕES, COM SUPRESSÃO DAS VANTAGENS, DO SERVIDOR PROCESSADO CRIMINALMENTE. CLÁUSULAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PRESUNÇÃO DE NÃO CULPABILIDADE (CF, ART. 5º, LIV E LVII). INCOMPATIBILIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de a alteração substancial de norma implicar o prejuízo do pedido. 2. A exigência de lei complementar para disciplinar a organização, as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas do Estado não encontra paralelo na Constituição Federal, em especial em relação à carreira policial (CF, art. 144, § 7º). Precedentes. 3. A votação e aprovação de lei complementar em contexto a exigir apenas o rito de lei ordinária não configura vício formal, porquanto é satisfeito, e suplantado, o requisito da maioria simples. A lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária. 4. A Constituição Federal não impede que Procuradores do Estado participem de conselho dentro da estrutura do Executivo. 5. Em abstrato, não destoam do Texto Constitucional norma que prevê a possibilidade de afastamento cautelar do servidor indiciado em sindicância, devendo ser observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV). 6. A previsão de aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo disciplinar é meramente expletiva em relação à regência do ordenamento jurídico federal, não tendo o Estado-membro legislado sobre direito processual. 7. **Por violar as cláusulas do devido processo legal e da não culpabilidade (CF, art. 5º, LIV e LVII), é inconstitucional o afastamento temporário do exercício do cargo ou das funções, com supressão das vantagens, do servidor processado criminalmente.** 8. Ação conhecida em parte, e, nessa extensão, pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 2926, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-05-2023 PUBLIC 22-05-2023)

No mesmo sentido o STJ, em sede de procedimento disciplinar também já decidiu:

PENAL E PROCESSO PENAL. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. QUESTÃO DE ORDEM. DENÚNCIA POR CORRUPÇÃO PASSIVA QUALIFICADA E LAVAGEM DE DINHEIRO. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DA FUNÇÃO PÚBLICA. DESEMBARGADORA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. REQUISITOS

Nº PROC.: 00970 - PLC 016/2024 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 003758 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 687F707DBC107158BD92CCDDDF9E56C7B



PRESENTES. DETERMINAÇÃO DE AFASTAMENTO DA FUNÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DA CORTE ESPECIAL.

1. **Aos 23 de março de 2021 proferi decisão em que determinei a prorrogação do afastamento cautelar pelo prazo de 1 ano, contado da publicação daquela, sem prejuízo da remuneração do cargo, da Desembargadora SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, provimento devidamente referendado por esta Corte Especial.**

2. Prestes a se exaurir o prazo estipulado, entendo que persistem, de forma inequívoca, os motivos que deram causa à suspensão da denunciada, razão pela qual proferi nova decisão de prorrogação do prazo de afastamento, sujeita, nesta oportunidade, a referendo dos eminentes pares.

3. Os fatos supostamente criminosos ainda não foram julgados. A denúncia será em breve submetida à apreciação da Corte Especial.

4. Continuam plenamente válidos os motivos que autorizaram o afastamento inicial, sendo que no decorrer deste período vários outros fatos foram agregados, tornando mais claros os indícios de cometimento dos delitos, consistentes na prática de corrupção e lavagem de dinheiro, ligadas à comercialização de decisões judiciais, e a necessidade de se acautelar a ordem pública com a medida de afastamento das funções.

5. Tem-se que as evidências probatórias surgidas reforçam a necessidade da manutenção do afastamento do cargo da denunciada SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, não se mostrando recomendável permitir que a denunciada reassuma suas atividades neste momento, pois o seu retorno pode gerar instabilidade e desassossego na composição, nas decisões e na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

6. Questão de ordem resolvida no sentido de referendar a decisão monocrática do Relator que prorrogou a medida cautelar de afastamento do cargo de Desembargadora.

(QO na APn n. 953/DF, relator Ministro Og Fernandes, Corte Especial, julgado em 20/4/2022, DJe de 25/5/2022.)

Nesse contexto, sugere-se que seja adequada a norma ao entendimento do STF e do STJ, para que seja previsto o afastamento sem prejuízo da remuneração do servidor.

Também sobre o afastamento cautelar do servidor é necessário anotar que as novas normas, em observância ao inciso LXXVIII, do art. 5º, da Constituição, que garante a razoável duração do processo, tem fixado prazo máximo de afastamento, como por exemplo o § 2º, do art. 20, da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei nº 14.230/2021, nos seguintes termos: “O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.”

Com efeito, **quanto ao mencionado § 3º, do art. 13, do Projeto sugere-se que seja adequada para incluir que o afastamento cautelar seja sem prejuízo da remuneração, bem como o estabelecimento de prazo**



máximo de afastamento.

Por fim, quanto aos §§ 1º e 2º, do art. 38, do Projeto, prevê a possibilidade de aplicação de multa, diante da ausência de prestação de contas no prazo legal, sem observância do direito de defesa, com afronta aos incisos LIV e LV, do art. 5º, da Constituição.

Dessa forma, **sugere-se a adequação da norma para que seja garantido a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal, antes da aplicação da sanção pecuniária.**

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 016/2024, com a **ressalva** de que haja clareza e precisão exigida pelo art. 11, da Lei Complementar nº 95/98, no **§ 2º, do art. 13**, que seja indicado a esfera da norma mencionada, no caso "*Lei Municipal*", quanto ao **§ 3º, do art. 13**, que seja adequada para incluir que o afastamento cautelar será "*sem prejuízo da remuneração*" e o estabelecimento de prazo máximo do afastamento cautelar, em observância a razoável duração do processo, no tocante aos **§§ 1º e 2º, do art. 38**, que seja garantido a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal, antes da aplicação da sanção de multa no caso de não prestação das contas no prazo legal, sendo assim, após atendidas as sugestões apresentadas, **manifesta parecer favorável ao devido prosseguimento** nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise de decisão soberana.

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 30 dias do mês de abril de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA
Procurador-Chefe da Câmara Municipal⁹
OAB/TO nº 12.216-A
Matrícula 1066731

⁹ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

