



Apucarana, 03 de abril de 2025.

PEDIDO DE PARECER JURÍDICO

OBJETO: análise da competência de proposição do Projeto de Lei n.º 43/2025 do Vereador Danylo Acioli.

O Vereador Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação solicita a emissão de um parecer jurídico acerca do Projeto de Lei n.º 43/2025 de autoria do Nobre Vereador Danylo Acioli, questionando, especificamente, as seguintes questões:

- 1.** O Projeto de Lei n.º 43/2025, respeita a competência Municipal para legislar sobre prazos e diretrizes para a manutenção da infraestrutura escolar?
- 2.** A fixação de prazos para execução de reparos impõe ao Poder Executivo obrigações que possam caracterizar interferência indevida do Legislativo nas atribuições do Executivo?
- 3.** O Projeto pode ser considerado inconstitucional por estabelecer obrigações sem previsão de impacto orçamentário e financeiro?
- 4.** A ausência de sanções e mecanismos de fiscalização comprometem a eficácia normativa da proposta?
- 5.** Sabendo que dentre as competências exclusivas de Prefeito, insere-se a de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, o mencionado projeto estaria interferindo diretamente na competência exclusiva?

Inicialmente cumpre reafirmar que a Procuradoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal, é órgão consultivo, exercendo as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, **sem caráter vinculante.**





É importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em que envolvam **juízo de mérito** sobre o tema trazido à apreciação, cuja **análise é de exclusiva responsabilidade dos senhores Vereadores em Plenário**.

Partimos então, ao enfrentamento das questões propostas.

1. O Projeto de Lei n.º 43/2025, respeita a competência Municipal para legislar sobre prazos e diretrizes para a manutenção da infraestrutura escolar?

Atribuições em matéria de educação, é o que se pretende debater.

O sistema jurídico vigente, diz que a educação deve ser ofertada pelo Estado, mas há liberdade para o setor privado também atuar na área.

Tendo em vista que o setor público é o grande responsável pela educação básica e é aí onde as políticas públicas têm maior importância, vamos tratar aqui apenas da educação pública.

De acordo com a Constituição e a Lei de Diretrizes e Base da Educação - LDB, cada ente da federação tem responsabilidades prioritárias em matéria de educação pública. À União cabe manter as instituições federais de educação (universidades, institutos, escolas), legislar sobre diretrizes e bases da educação e oferecer assistência técnica e financeira aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Os estados devem assegurar o ensino fundamental, atuando prioritariamente no ensino médio. **Os municípios, por seu turno, devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.**

As principais responsabilidades dos municípios em matéria de educação, descritas no inciso V do art. 11 da LDB incluem:

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.





VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (LDB)

De acordo com o art. 211 da Constituição, a educação deve ser oferecida em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Portanto, as três esferas devem contribuir para um objetivo comum.

Esse arranjo cooperativo faz muito sentido, uma vez que o aluno do ensino fundamental hoje será o do ensino médio amanhã e da universidade depois. E todos são cidadãos brasileiros.

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

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

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Constituição)

Do ponto de vista organizacional, **os municípios são responsáveis pelo seu próprio sistema de ensino**, que é definido pelo art. 18 da LDB, da seguinte forma:

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.





Debate-se então, a educação e o papel do vereador neste contexto. O Poder Legislativo municipal tem um importante papel no cumprimento das responsabilidades locais para com a área de educação. O sistema de educação do município tem como órgãos principais, em geral, a Secretaria de Educação e o Conselho de Educação, que são órgãos executivos e normativos.

Contudo, muitos aspectos legais da área têm, obrigatoriamente, que passar pela Câmara Municipal. Nesse contexto, é fundamental que o vereador conheça o tamanho e as características da rede pública de ensino, que acompanhe a execução das políticas de educação pelo gestor municipal da pasta, que exerça a função de fiscalizar a atuação da administração.

Por isso, vereador que se preocupa com a educação cumpre um importante papel na sua comunidade. **Legislar sobre educação e fiscalizar a gestão das políticas e programas da área são funções constitucionais fundamentais e irrenunciáveis do parlamento.**

Na área de educação, considerando a legislação nacional e local, o vereador pode desempenhar diversas ações. Entre outros objetivos, ele pode pautar sua atuação para:

- i) garantir o direito à educação a todas as crianças e adolescentes, além dos jovens e adultos que não tiveram acesso à escola;
- ii) **assegurar escolas equipadas**, com profissionais bem remunerados e com formação adequada, de forma a oferecer educação de qualidade;
- iii) conferir equidade no atendimento escolar da rede municipal, garantindo a presença de todos, com acessibilidade, inclusão e respeito à diversidade;
- iv) **fiscalizar as ações do Poder Executivo local, garantindo a boa aplicação dos recursos públicos** e os resultados positivos da oferta educacional.

Portanto, sequer se tangencia que não seja atribuição do vereador LEGISLAR sobre assunto ligados a educação, em especial, para se garantir a boa aplicação dos recursos públicos. **A conclusão lógica e óbvia ao questionamento 1 é que a proposição respeita SIM é da competência Municipal legislar sobre prazos e diretrizes para a manutenção da infraestrutura escolar.**

Contudo é necessário, enfrentar o questionamento **2**. Se a fixação de prazos para execução de reparos impõe ao Poder Executivo obrigações que possam caracterizar interferência indevida do Legislativo nas atribuições do Executivo? Ou seja, se quer dirimir a dúvida quanto a INICIATIVA, se é de COMPETÊNCIA EXCLUSIVA do Chefe do Poder.





Não se pode perder de vista o contido no Art. 16. Da LOMA, que expressamente atribui à Câmara Municipal, legislar sobre matérias de competência do Município”.

Quanto a iniciativa, prescreve o Art. 27 da LOMA que esta “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos”. Sendo que em seu Art. 29 expressamente diz que “**a iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias caberá a qualquer Vereador, Comissão da Câmara e ao Prefeito Municipal**”. Nos parece, salvo juízo de mérito que cabe ao PLENÁRIO, que na presente propositura, **não há invasão de competência**.

E é a própria Lei Orgânica do Município de Apucarana, quem estabelece quais sejam os projetos de iniciativa EXCLUSIVA do Prefeito Municipal, citamos:

Art. 31. Compete privativamente ao Prefeito Municipal à iniciativa das leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta ou Fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal;

IV – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

E em destaque

Art. 113. Os Projetos de Lei relativos ao orçamento anual, ao Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais são de iniciativa exclusiva do Prefeito e serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma de seu Regimento Interno e desta Lei Orgânica.

O Capítulo III, da LOMA, trata da EDUCAÇÃO, a cultura, do desporto e Lazer, sendo a Seção I, dedicada integralmente à EDUCAÇÃO, e não se encontra naquelas proposições qualquer dedicação de exclusividade ao Chefe do Executivo, quanto a matéria educacional.

Assim, o presente projeto apenas propões a regulamentação **de prazo para a execução de serviços públicos rotineiros**, qual seja, a manutenção predial das unidades escolares, Assim, no nosso sentir, e diante da legislação supra mencionada, quanto ao questionamento **2.** a fixação de prazos para execução de reparos **NÃO** impõe ao Poder Executivo obrigações que possam caracterizar interferência indevida do Legislativo nas atribuições do Executivo.





O item **3** de forma recorrente nesta Casa, questiona mais uma vez se “projetos de iniciativa da Câmara Municipal, podem ser considerados inconstitucionais por estabelecer obrigações sem previsão de impacto orçamentário e financeiro.

Data maxima venia, não se pode obstruir as atividades legislativas dos Vereadores sob o argumento de ausência de previsibilidade orçamentária e financeira, ainda mais quando o escopo do projeto visa apenas regulamentar atividades rotineiras da administração.

Sendo um membro do Poder Legislativo, o vereador desempenha como funções típicas as tarefas de legislar e de fiscalizar os atos praticados pelo Poder Executivo, ou seja, a Prefeitura, tanto da administração direta quanto indireta, no caso de autarquias, fundações e empresas de economia mista.

A função legislativa consiste, basicamente, em elaborar, analisar, propor alterações, discutir, votar, aprovar ou rejeitar leis de interesse da coletividade, propostas tanto pelos próprios vereadores quanto pelo chefe do Executivo Municipal, ou em casos muito excepcionais, de projetos oriundos da própria sociedade, gerados através de iniciativa popular.

Esta atribuição típica é detalhada na Lei Orgânica Municipal, que estabelece as matérias de competência do Poder Legislativo Municipal. Mas é preciso levar em conta, sempre, o que disciplina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;





VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."

Pode-se citar como exemplo de função típica, o processo legislativo que envolve projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, propostas de emenda à Lei Orgânica, projetos de Codificação, além da votação de vetos, projetos de lei que envolvem o Orçamento Anual, a reforma ou alteração regimental e a fixação de subsídios dos agentes políticos, entre outros.

Também faz parte da atribuição típica conferida ao vereador **fiscalizar os atos promovidos pela administração pública**, seja ela direta ou indireta. Esta função está relacionada com o controle parlamentar, isto é, a atividade que o Poder Legislativo exerce para fiscalizar o Executivo e suas ações administrativas.

O artigo 31 da Constituição Federal assegura este direito ao vereador:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

Hoje, quanto à PRERROGATIVA DE INICIATIVA DO PARLAMENTAR, é imperioso destacar que o STF inovou a jurisprudência, adotando posicionamento no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.

Com isso, altera-se, totalmente, o entendimento anterior adotado pelo STF, quando se permite a iniciativa do parlamentar propor leis que crie despesas aos cofres municipais, desde que NÃO atente contra a estrutura e atribuições de órgãos municipais nem do regime jurídico de seus servidores, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal.

Desse modo, a tese predominante no Supremo Tribunal Federal sustenta que **não se veda é a iniciativa do parlamentar** que não vise ao redesenho de órgãos do Executivo, que não lhe confira **novas e inéditas atribuições**, ou que não inove a própria função institucional da unidade orgânica, bem como não objetive a regulação do regime estatutário do servidores municipais. E atribuir PRAZO para execução de serviços públicos não se insere neste rol.





Contudo, depreende-se, com espeque na razoabilidade e a luz do posicionamento adotado pelo STF, dos dispositivos normativos e da doutrina citada, **que cabe resguardar a prerrogativa constitucional de legislar do vereador**, nos projetos de lei, que aumente ou altere a despesa do executivo, ressalvada as matérias de competência exclusiva, na sua tramitação, pela Câmara Municipal, cabendo nas fases de iniciativa, discussão e votação, **sem que haja a necessidade, a priori, de apresentar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, ficando a cargo do chefe do executivo, na fase de sanção ou veto e, sendo caso de veto, apresentará parecer jurídico fundamentado, com o fito de demonstrar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com as devidas formalidades legais.

Assim, em resposta ao item **3**. Se o presente Projeto pode ser considerado inconstitucional por estabelecer obrigações sem previsão de impacto orçamentário e financeiro, cumpre-nos responder e enfatizar que o chefe do executivo, na fase de sanção ou veto e, sendo caso de veto, deverá apresentar parecer jurídico fundamentado, com o fito de demonstrar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com as devidas formalidades legais, quanto a sua inexecução, devendo esta Casa resguardar a prerrogativa constitucional de legislar do vereador autor da matéria, submetendo-a a Plenário.

O Senhor Presidente da Comissão, questiona ainda no item **4**. Quanto a ausência de sanções e/ou mecanismos de fiscalização no projeto de lei apresentado. De fato, uma norma sem sanção ou penalidade pode ser considerada eficaz se for respeitada pelos seus destinatários. No entanto, a sua eficácia pode ser reduzida se não houver fiscalização e punição para os infratores.

Assim, responde-se ao questionamento ao se afirmar que **a norma jurídica pode existir sem a sanção**, sendo que esta (sanção) é apenas uma possibilidade, e a obrigatoriedade seja uma essência do próprio Direito, podendo a proposta ser emendada com a inserção de um artigo que promova penalidade em caso de descumprimento.

Por fim, o item **5** afirma “que dentre as competências exclusivas de Prefeito, insere-se a de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal”, e se o mencionado projeto estaria interferindo diretamente na competência exclusiva, situação enfrentada no item **2**.

Cumpre derradeiramente repisar que o exame da Procuradoria Jurídica limita-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, e que o **juízo de mérito** sobre o tema trazido à apreciação, **é de análise exclusiva dos senhores Vereadores em Plenário**.

É o parecer.

