



## PROCESSO LEGISLATIVO Nº 1264/2023

**PARTE INTERESSADA:** Poder Executivo Municipal.

**ASSUNTOS:** Projeto de lei ordinária nº 48/2023 – Estabelece a Política Municipal de Seleção Técnica de Mérito e Desempenho para provimento de cargo/função de Diretor Escolar no Município de Marataízes.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 48/2022. ESTABELECE A POLÍTICA MUNICIPAL DE SELEÇÃO TÉCNICA DE MÉRITO E DESEMPENHO PARA PROVIMENTO DE CARGO/FUNÇÃO DE DIRETOR ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 48/2023**, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, que estabelece a Política Municipal de Seleção Técnica de Mérito e Desempenho para provimento de cargo/função de Diretor Escolar no Município de Marataízes.
2. Conforme justificativa apresentada, a proposição objetiva cumprir metas previstas no Plano Nacional e Municipal da Educação – PNE e PME, estabelecendo a gestão democrática da educação através de critérios técnicos de mérito e desempenho.
3. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Robertino Batista da Silva, (fl. 13), assim como a mensagem que o acompanha (fl. 02), integrando o processo, até o momento, os seguintes documentos:
  - Folha de rosto (fl. 01);
  - Mensagem de Lei nº 41/2023 (fl. 02/03)
  - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 04/13);
  - Despachos Eletrônicos (fls. 14/18)
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 18 (dezoito) laudas.





- Com a devida tramitação processual, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica para análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontra**.
- É o breve relatório, passo a opinar.

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

- Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
- Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
- Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

- Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os *pareceres* são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.





11. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, na mesma linha, ensina que “**os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]**”.
12. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.**

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.<sup>5</sup>”

13. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, a decisão.
14. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes<sup>6</sup> “*administrar é aplicar a lei de ofício*”. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

<sup>5</sup> STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

<sup>6</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.





15. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
16. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

#### III.1. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

17. A Lei federal nº 13005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos a partir de sua aplicação, estabeleceu em seus artigos 8º e 9º que os Municípios deverão elaborar ou adequar seus respectivos Planos Municipais de Educação (PME) no prazo de 1 (um) ano após a publicação da referida lei, bem como aprovar leis específicas ou adequar a legislação já existente para os seus sistemas de ensino após 2 (dois) anos.
18. No âmbito do Município de Marataízes, o Plano Municipal de Educação foi introduzido pela Lei 1.790/2015.
19. O Plano Nacional de Educação prevê uma série de metas que exigem estratégias para o cumprimento de seus objetivos, dentre as quais, destacamos a Meta 19 que dispõe sobre *"assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto"*.
20. O Plano Municipal de Educação estabeleceu como estratégia para o cumprimento da meta 19, supra citada: *"19.2. assegurar condições, durante a vigência do plano, para a efetivação da gestão democrática nas escolas da rede municipal, promovendo o fortaleci-*





*mento e interação dos conselhos do FUNDEB, CAE e Conselho Municipal de Educação, considerando a descentralização de recursos e ampliação dos mecanismos de autonomia financeira e administrativa, a participação de comunidade escolar na elaboração da PPP e transparência das ações efetuadas nas escolas”.*

21. Além disso, a Lei 14.113/2020, quanto às condicionalidades para recebimento da complementação VAAR, estipula em seu art. 14, §1º, inciso I, que tais condicionalidades contemplarão *“provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho”.*

22. Diante do exposto, **OPINO** pela viabilidade técnica material do Projeto de Lei em análise.

### **III.2. DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

23. É imperioso destacar que a elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88<sup>7</sup>, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto na Lei Orgânica<sup>8</sup> e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara.

20. Analisando as disposições da Lei Complementar 95/1998, é possível aferir que o art. 3º, inciso I, da Lei 95/1988, exige que a lei contenha em sua parte preliminar, o preâmbulo, que, consoante o art. 6º da mesma lei ***“indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal”.***

21. **O projeto de lei em análise não contém preâmbulo**, de modo que se faz necessária a sua inclusão.

<sup>7</sup> **CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

<sup>8</sup> **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.





20. Dito isso, é possível aferir que o presente Projeto de Lei contém assinatura do Autor, está acompanhado da respectiva justificativa, encontra-se redigido em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente<sup>9</sup> e, ressalvada a observação acima, apresenta as demais exigências dos referidos dispositivos normativos, atendendo, portanto, à técnica legislativa.

### III.3. DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

24. No que tange à competência sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme art. 30, inciso I da Constituição Federal<sup>10</sup>, art. 28, inciso I da Constituição Estadual do Espírito Santo<sup>11</sup> e art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Marataízes<sup>12</sup>, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

25. Entende-se como interesse local todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.

26. Nas lições de Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup>:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

27. Nos termos do art. 211, *caput*, da Constituição Federal<sup>14</sup>, de fato cabe comente ao próprio Município dispor sobre a organização do sistema municipal de ensino.

<sup>9</sup> **Regimento Interno** - Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.

<sup>10</sup> **CRFB** – “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

<sup>11</sup> **Constituição Estadual** – “Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local”;

<sup>12</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

<sup>13</sup> **MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>14</sup> **CRFB** – “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.





28. A Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as bases e diretrizes da educação nacional (LDB) em seu art. 11, inciso I, de igual modo, atribui ao Município a competência para “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”.
29. O projeto de lei que ora se analisa trata de matéria atinente à Política Municipal de Educação, de modo que sua regulamentação é de competência do Município de Marataízes/ES.
30. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, nos exatos termos do art. 106, inciso II e V<sup>15</sup> c/c art. 90, inciso I<sup>16</sup>, ambos da Lei Orgânica.
31. Feitas as considerações, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a proposição não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

### III.4. DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

32. Preliminarmente, cabe asseverar que os ***“processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara”<sup>17</sup>***, sendo que nenhuma ***“proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado”<sup>18</sup>***.
33. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição<sup>19</sup>, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.

<sup>15</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; [...] V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;”

<sup>16</sup> **Lei Orgânica**: “Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: I - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara;

<sup>17</sup> **Lei Orgânica** - Art. 85 (vide nota 14)

<sup>18</sup> **Regimento Interno** - Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado.

<sup>19</sup> **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;





34. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; (c) de Educação, Cultura e Esporte (arts. 40, 41 e 43 do Regime Interno)** e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência<sup>20 21 22</sup>, conforme Regimento Interno.
35. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de serem recebidas sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno<sup>23</sup>.
36. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto<sup>24</sup>, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155<sup>25</sup> e 157<sup>26</sup>, ambos do Regimento Interno.
37. Tratando-se de projeto de lei ordinária, para compor a Plenária, que irá analisar e votar o presente projeto de lei exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua **aprovação, a maioria dos votantes presentes**, nas razões impositivas do art. 217 do Regimento Interno.<sup>27</sup>
38. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica<sup>28</sup> e no Regimento Interno da Câmara<sup>29 30</sup>.

<sup>20</sup> **Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

<sup>21</sup> **Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.

<sup>22</sup> **Regimento Interno** - Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.

<sup>23</sup> **Regimento Interno** - Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

<sup>24</sup> **Regimento Interno** - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

<sup>25</sup> **Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

<sup>26</sup> **Regimento Interno** - Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

<sup>27</sup> **Regimento Interno** - "Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores."

<sup>28</sup> **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno.

<sup>29</sup> **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;







#### IV - DA CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, a Assessoria Legislativa **OPINA** pelo **regular prosseguimento** do processo de tramitação do Projeto de Lei Ordinária nº 48/2023, observando, contudo, a ressalva quanto à técnica legislativa acima discorrida.
40. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo não substitui os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.
41. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 20 de novembro de 2023.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa Diretora e Plenário  
OAB/ES 16.461

<sup>30</sup> **Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.

