

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

**E**MENTA: **PARECER OPINATIVO.**  
**PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE**  
**LEI DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**  
**QUE DISPÕE SOBRE A PROGRAMA DE**  
**EDUCAÇÃO INTEGRAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO**  
**DE CARUARU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

**PARECER Nº S/N CJLEG**  
**DATA DA APRESENTAÇÃO 18/06/2019**  
**NÚMERO DO PROTOCOLO: 2371**  
**OFÍCIO GP nº 080/2018**  
**MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 005/2018**  
**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 83 de 2019**

### 1 – RELATÓRIO

**Trata-se de PARECER JURÍDICO** apresentado as Comissões de **Legislação e Redação de Leis, de Finanças e Orçamento e de Educação, Cultura e Esportes**, o projeto de lei complementar de autoria do executivo trata sobre Programa de Educação Integral no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências

A consulta tem como objetivo a análise da legalidade, juridicidade, constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa do presente projeto de lei, critérios que devem ser objeto de verificação no exame de admissibilidade da presente proposição. Ademais, consideramos de início o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente a Lei Municipal que dispõem acerca de concessão de bens públicos

O Poder Executivo segundo mensagem anexa ao presente projeto de lei, esse se justifica pela necessidade de vermos ampliadas as oportunidades educativas dos nossos alunos, visando a formação de novas habilidades e conhecimentos, através da expansão do período de permanência diária nas atividades promovidas pela escola, sintonizando os objetivos dessas considerações com as finalidades básicas de uma escola de Ensino Fundamental.

O projeto de lei traz ainda as seguintes características:

- a) Ofício ao Presidente da presente Casa Legislativa.
- b) Mensagem de Justificativa.
- c) Memória de cálculo da estimativa de impacto orçamentário- financeiro para gasto com pessoal
- d) Estimativa de impacto orçamentário-financeiro
- e) Projeto de lei com 26 (vinte e seis) artigos.
- f) Emenda Modificativa.

É o relatório.

Passo a opinar.

## **II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa **não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as** Comissões especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento** e dos Vereadores investidos nas competências dos órgãos parlamentares para exame das regras regimentais dessa Casa Legislativa sobre o assunto. Alertamos ainda para a importância da existência de uma rigorosa análise de juridicidade da presente proposição, para que o Legislativo possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação e apreciação do presente parecer.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial**.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões **para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica opinativa e não vinculativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos, qual seja os Vereadores.**

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente **subscrito pela sua autora de forma**

**digital**, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a autora **articulou justificativa escrita**, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade preliminares.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No Regimento Interno da nossa Casa Legislativa, estabelece como competência exclusiva do Executivo, exercido atualmente pela Prefeita, leis de iniciativas que disponham sobre reajuste de servidores, senão vejamos:

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:** III – disponham sobre **servidores públicos**, seu regime jurídico, **provimento** de cargos, estabilidade e aposentadoria;;

No mesmo sentido caminha o artigo 36<sup>1</sup> da Lei Orgânica do Município.

Dessa feita, depreende-se que o aumento da remuneração dos servidores públicos, bem como política municipal nas escolas é de atribuição do Poder Executivo Municipal depende da expedição de lei cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

No mesmo sentido, **HELY LOPES MEIRELLES**, ao tratar do aumento de subsídio e dos vencimentos – padrão e vantagens – dos servidores públicos aduz que o mesmo “depende de lei específica, observada a competência constitucional para a iniciativa privativa em cada caso (CF, art. 37, X)”<sup>2</sup>

**Nos termos expressos**, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria

<sup>1</sup> Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre: VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, p. 539

#### IV- DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Quando observado os dois binômios, quais sejam, competência exclusiva do Poder Executivo, mais o fato de ser matéria de cunho financeiro, o quórum qualificado para aprovação deve ser observado. Com esse contexto material e processual legislativo, deve-se entender pela necessidade do quórum de 2/3 (dois terços) dos edis para a aprovação do texto. Assim, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: (...) VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (...) § 2º - **As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, **para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.**

#### V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei Complementar sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza (Aumento de salário de Servidores e atribuição dos mesmo) cabe a Chefe do Executivo, nessa caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

**Com relação ao aspecto orçamentário**, deve ficar consignado que o projeto de lei complementar atende ao disposto na lei orçamentária anual, bem como, a lei de responsabilidade fiscal, na medida em que vem acompanhado **Declaração sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro**, para os fins do disposto no Inciso I do Art. 16 da Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Destarte, que o presente projeto de lei **tem indexação clara para as ações incluídas na lei Orçamentária Anual – LOA**, o impacto já fora avaliado na aprovação do orçamento, apresenta-se o entendimento de que as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, referem-se às despesas que tratam de modificação na lei orçamentário tema que foi atendido.

Como a **ampliação da jornada escolar acarretará desembolso de maiores recursos com o pagamento de servidores, seja pela necessidade de contratação de mais profissionais,**

há necessidade de que sejam observadas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o administrador antever a possibilidade financeira da oneração da despesa pública.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- 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.

Questões que foram atendidas.

Cumpre ainda ressaltar que, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) §1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela

Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Conforme se depreende, o requisito **concernente à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes foi observado, mediante anexos juntados**. Quanto à exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, essa também foi comprovada, conforme verificado no art. 25, §2º, da Lei nº 4.323, de 10 de agosto de 2012, a qual foi alterada pela Lei nº 4.349/2012. Portanto, estando em perfeita harmonia com o comando normativo pátrio supramencionado, merece o projeto de lei complementar em enfoque toda consideração dos edis, nos aspectos do respeito as questões orçamentárias.

No mesmo sentido o artigo 14 da lei de responsabilidade fiscal foi atendido, pelo Executivo com a previsão de impacto orçamentário no presente ano e nos dois anos subsequentes.

O Projeto de Lei Complementar, está estruturado da seguinte forma, **Três Nove Capítulos e uma disposição final transitória, contendo 25 (vinte e cinco artigos)**, acompanhado de um anexos único

O Projeto de Lei, está estruturado da seguinte forma.

Artigo primeiro consoante a boa técnica legislativa prevista na Lei Complementar 95, no artigo 3º<sup>3</sup>, traz uma indicação do objetivo da lei, qual seja, a criação do programa “Programa Municipal de Educação em Tempo Integral, vinculado à Secretaria Municipal de Educação”

O artigo segundo estrutura-se na parte normativa em 10 (dez) incisos, com objetivos do programa, qual sejam:

- a) Melhoria na Aprendizagem
- b) Ampliação do Tempo das estudantes na escola.
- c) Meta de diminuição da evasão escolar, reprovação.

<sup>3</sup> Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;



- d) Melhoramento no aproveitamento escolar com implementação de ações pedagógicas
- e) Promoção da formação dos estudantes, linguagens artísticas, literárias e estéticas, aproximando o ambiente educacional da diversidade cultural brasileira, estimulando a sensorialidade, a leitura e a criatividade em torno das atividades escolares, aproximação escola, famílias, comunidade, cultura de paz.
- f) Proporcionar ações nos campos pedagógicos, sociais, culturais, esportivos, tecnológicos, diversidades, desenvolvimento integral, nos campos cognitivos, motor, social, emocional e cultural.
- g) Oferecer interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, educação alimentar e nutricional.

No artigo terceiro encontramos a competência da Secretaria Municipal de Educação, planejar e executar as ações do referido Programa Municipal de Educação em Tempo Integral, com 7(sete) incisos. Onde destacamos o seguinte:

- a) A ampliação do currículo escolar, vinculados a Base Nacional.
- b) Promoção de infraestrutura física necessária.
- c) Jornada de trabalho com dedicação integral de 40 (quarenta horas) semanais, par professores, gestores, coordenadores pedagógicos, coordenadores administrativo financeiro, secretários escolares, articuladores de aprendizagem e demais servidores lotados nas unidades de ensino do Programa Municipal de Educação Integral

No artigo 4º encontramos a definição do que vem ser Escolas Municipais em Tempo Integral, com 15 (quinze) incisos, definindo carga horária em dois aspectos

Carga horária integrada	Carga horária de gestão especializada
Horas de natureza pedagógica dedicadas ao cumprimento das horas atividades e horas de trabalho escolar efetivo exercidas exclusivamente nas Escolas Municipais em Tempo Integral,	Conjunto de horas em atividade de gestão, suporte e atuação pedagógica, conforme Plano de Ação estabelecido



Ainda no artigo 4º, plano de ação, diretrizes operacionais, projeto de vida, protagonismo, guia de ensino e aprendizagem, clube de protagonismo, tutoria nos anos finais, desenvolvimento Integral, projeto pedagógico de educação Integral, projeto político-pedagógico, grupo gestor de educação Integral.

Artigo 5º, definição do plano de trabalho da escola em tempo integral, estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação no espaço escolar, com planejamento pedagógico da equipe gestora.

No artigo 7º encontramos quais serão as ações desenvolvidas além do período regular de aulas, tendo como referência Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e o Projeto Político Pedagógico da Escola, desenvolvidas no espaço escolar ou em outros locais, conforme o § 1º do artigo 5º desta Lei, sendo atividades consideradas de natureza voluntária, na forma definida na lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1988.

A definição do corpo docente das unidades de ensino será composto de professores efetivos ou contratados temporariamente, da rede municipal de ensino, mediante processo seletivo a ser realizado pela Secretaria Municipal de Educação (artigo 8º).

No artigo 9º a definição da estrutura organizacional das Escolas Municipais em Tempo Integral, dos seguintes cargos:

- a) GESTOR ESCOLAR
- b) COORDENADOR PEDAGÓGICO
- c) COORDENADOR ADMINISTRATIVO FINANCEIRO
- d) ARTICULADORES DE APRENDIZAGEM
- e) SECRETÁRIO ESCOLAR

No artigo 10 encontramos a diretriz de que a jornada de trabalho será de 40 (quarenta) horas semanais, em tempo integral, com carga horária integrada ou de gestão especializada realizada na unidade escolar para a qual foi lotado.

A gratificação será concedida nos termos do artigo 11, que será incorporada à remuneração do servidor, independentemente do período de recebimento.

Indicação de exclusividade dos professores que se vincularem rede pública municipal de ensino nas Escolas Municipais em Tempo Integral, cumprirão jornada integral de 40 (quarenta) horas semanais, equivalente a 300 h/a mensais (artigo 12).

No artigo 13 a indicação de que professores podem fazer parte da estrutura administrativa e que nesse caso se tiverem vencimentos da base igual ou superior ao estabelecido no Anexo Único.

Criação de cargos nos termos do artigo 14.

As atribuições no Núcleo Gestor de Educação Integral da Secretaria Municipal de Educação, estão no artigo 15 e incisos.

No artigo 16 encontramos as atribuições dos professores I e II lotados nas unidades de ensino Municipais em Tempo Integral.

No artigo 17 visualizamos critérios para permanência de integrante do Quadro do Magistério em unidade de ensino municipal em Tempo Integral, aprovação nas avaliações de desempenho anuais.

As metas das unidades de ensino, serão estabelecidas através de portaria do Secretário Municipal de Educação, bem como os critérios de periodicidade (Artigo 18).

A lei prever uma possibilidade de reutilização de espaços educacionais já existentes, para unidades de ensino de tempo integral (artigo 19), esse artigo se relaciona diretamente com o artigo 21 que define as Escolas em Tempo Integral ficam enquadradas como Escolas de grande porte.

O artigo 20 (vinte) estabelece como meio de regulação as especificidades do Programa de Unidades de Ensino Municipal em Tempo Integral, regulamento expedido pelo Poder Executivo Municipal

O artigo 23, altera a Lei Complementar Municipal nº 056, de 01 de agosto de 2017, nos artigos 2º, 3º, 4º.

No artigo 24, acresce novo Anexo único a Lei Complementar Municipal nº 056, de 01 de agosto de 2017.

O artigo 25 revoga os artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 5.699, de 26 de setembro de 2016.

A Lei Federal 9.394/96, editada com base na competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, Constituição Federal), assim dispõe:

“Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

(...)

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Portanto, a legislação federal prevê a implantação progressiva da jornada integral para o ensino fundamental.

Nada obstante, a ampliação da jornada também para o ensino infantil não contraria a Lei de Diretrizes e Bases, já que nos parece claro que ela estabelece padrões mínimos de atuação, nada impedindo que o Município, a quem compete atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da Constituição Federal<sup>4</sup>), **amplie** suas exigências para disponibilizar com maior presteza esse serviço público.

Assim, possível do ponto de vista jurídico a implantação dessa jornada integral por parte do Município, passa-se à avaliação dos demais aspectos da medida.

Com efeito, não há dúvidas que a escola em tempo integral contribuirá para a melhoria do desempenho escolar e da permanência na escola, em especial nos territórios mais vulneráveis, uma vez que a educação em tempo integral propicia melhor aproveitamento do tempo ocioso do aluno, com possibilidade de orientação dos estudos e das tarefas. Ademais, a articulação entre Educação, Assistência Social, Cultura e Esporte, que poderá ser propiciada pela escola em tempo integral no ensino fundamental, constituir-se-á como uma importante intervenção para a proteção social e a prevenção a situações de violação de direitos da criança e do adolescente.

## V – CONCLUSÃO

<sup>4</sup> Cujo preceito constitucional é repetido no § 2º do art. 156 de nossa Lei Orgânica.



Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina esse Consultoria Legislativa pela  
LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO **PROJETO DE LEI  
COMPLEMENTAR.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de junho de 2019.

**JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS**  
| Consultor Jurídico Geral ||