



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Processo 207/2025

Origem/Interessado Câmara Municipal de Primavera do Leste

Assunto PLO nº 1.810/2025 - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A FIRMAR CONVÊNIOS COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO DA REDE PRIVADA PARA O ATENDIMENTO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL, QUANDO INEXISTIREM VAGAS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.

Parecer nº 330/2025/PGCM

Local e Data Primavera do Leste/MT, 08 de Outubro de 2025

Procurador-Geral Jefferson Lopes da Silva

EMENTA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A FIRMAR CONVÊNIOS COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO DA REDE PRIVADA PARA O ATENDIMENTO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL, QUANDO INEXISTIREM VAGAS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de apreciação do Projeto de Lei nº 1.810/2025, de autoria da Vereadora Maria Garzella o qual autoriza o executivo a firmar convênios com a rede privada quando não houverem vagas na rede pública municipal. Em sua Justificativa, encartada às fl. 03, o autor aduz as razões da presente propositura.

(...) Diante desse cenário, o projeto busca abrir a possibilidade de parcerias instituições de ensino da rede privada, permitindo que essas escolas ofereçam vagas para atender à demanda reprimida. É importante destacar que se trata de um projeto de natureza autorizativa, o que significa que não impõe obrigações diretas ao Poder Executivo, mas apenas confere respaldo jurídico para que este, caso entenda conveniente e oportuno, possa adotar as medidas necessárias. (...).

Assim conforme prevê o artigo 226, § único do Regimento Interno da Câmara Municipal de Primavera do Leste/MT, passo a realizar a análise técnico-jurídico da presente Proposição.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA





CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

II.a DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria, tem-se que o parecer exarado pela Procuradoria Jurídica veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

II.b DA INICIATIVA

I. I – DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA.

A proposta legislativa não encontra respaldo no texto constitucional, isso porque o texto do projeto implica invasão do Poder Legislativo à competência privativa de gestão da administração pública pelo Poder Executivo, melhor esclarecendo:

A Lei Orgânica do Município de Primavera do Leste dispõe em seu artigo 37, § 1º, inc. II, alínea “c” que são de iniciativa do Prefeito as leis que versem sobre a estruturação e atribuições da administração pública municipal, vejamos:

Art. 37 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos Cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e fixação de sua remuneração;

b) Servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, disponibilidade e aposentadoria;

c) Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

d) Estabelecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

e) Criação e definição das áreas de atuação de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Ademais, na forma do art. 58, inc, XVIII da Lei Orgânica Municipal, "Art. 58 – Compete, privativamente, ao Prefeito: **XVIII - Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal mediante Decreto Municipal** e Art. 66, inc. V da Constituição do Estado de Mato Grosso, compete também ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Nesse sentido, **convém mencionar que a propositura trata da organização administrativa e de serviços públicos, assim incide em vício de iniciativa ao criar obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço.**

Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que autorizava a implantação do serviço 'Disque-Denúncia', por ocorrência de vício de iniciativa, haja vista que cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque-denúncia (destaques não são do original):

TJ/SP: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que "autoriza a implantação do serviço 'DisqueDenúncia' e dá outras providências" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – criação de serviço na estrutura da Administração Pública – matéria reservada à Administração - **cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque-denúncia"** – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais – **art. 1º, parágrafo único, ademais, que cria obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço** – ingerência



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

sobre atos administrativos – ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva. (Direta de Inconstitucionalidade 2042522-08.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023).

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Embora o projeto use a expressão “autoriza o Poder Executivo”, o seu conteúdo não é meramente autorizativo. Ele interfere diretamente na gestão da política pública de educação municipal, na medida em que: **Impõe diretrizes e condições** para a celebração de convênios e parcerias; **Cria hipótese de repasse de recursos públicos e concessão de incentivos fiscais** a instituições privadas (arts. 4º e 5º do projeto); **Regula matéria de competência exclusiva da Secretaria Municipal de Educação**, vinculando a execução orçamentária a determinada forma de atendimento da demanda escolar; **Cria despesa pública** ao prever a obrigação de custeio das vagas por meio de dotações da LOA.

Tais dispositivos ultrapassam o limite de uma lei meramente “autorizativa” e passam a **interferir no poder de gestão e de planejamento do Executivo**, o que configura **vício formal de iniciativa**.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 (ARE 878.911/MT), firmou a tese de que:

“Não usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projeto de lei de iniciativa parlamentar que cria obrigações ao Poder Público, desde que não disponha sobre a sua estrutura administrativa nem interfira na organização interna da Administração.”

Contudo, o mesmo STF ressalva que há vício quando a lei **cria programas, convênios, despesas obrigatórias ou benefícios fiscais** sem prévia manifestação do Executivo, pois tais atos **invadem o espaço da gestão administrativa e orçamentária** — o que se aplica ao presente caso.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso também tem reiteradamente declarado inconstitucionais leis municipais de iniciativa parlamentar que:

“autorizam o Executivo a firmar convênios ou criar programas sociais, por representarem ingerência indevida nas atribuições privativas do Prefeito” (ex.: ADI nº 100469/2017 e ADI nº 101127/2018 – TJMT).



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

III. DA ALTERNATIVA REGIMENTAL

Noutro giro, considerando a nobreza da proposta, informa-se que os Vereadores desta Casa de Leis poderão utilizar instrumento previsto no Regimento Interno para provocação do Poder Executivo, a saber, o instrumento **“indicação”**:

Art. 97. Indicação é a proposição em que o Vereador sugere ao Poder Executivo medidas de interesse público, que não caibam em outras proposições.

Art. 98. As indicações deverão ser lidas durante o Expediente e encaminhadas pelo Presidente a quem de direito, independentemente de discussão e votação.

Este é o caminho regimental e constitucionalmente adequado para que o Legislativo sugira ao Executivo a criação de políticas públicas de sua competência.

IV- CONCLUSÃO

Portanto, conquanto nobres as intenções da proposta, não está presente o requisito constitucional para seu prosseguimento, **OPINA** pela **inconstitucionalidade e DESFAVORÁVEL** ao trâmite do presente projeto de lei.

RECOMENDA a indicação da proposta ao Chefe do Poder Executivo na forma regimental.

É o parecer.

Primavera do Leste/MT, 08 de outubro de 2025.

JEFFERSON LOPES DA SILVA
Assessor Jurídico da Câmara Municipal