



ASSUNTO

Processo Legislativo.

Projeto de Lei nº 6, de 20 de fevereiro de 2026. Cria o Fórum Municipal de Educação de Nova Andradina, no âmbito do Sistema Municipal de Educação, define sua natureza, competências, composição, estrutura básica de funcionamento e dá outras providências.

PARECER 057/2026

1 | Relatório

Cuida-se de solicitação de análise jurídica do Projeto de Lei nº 6, de 20 de fevereiro de 2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que cria o Fórum Municipal de Educação de Nova Andradina.

A proposta institui, no âmbito do Sistema Municipal de Educação do Município, o Fórum Municipal de Educação (FME), definido como órgão de caráter permanente, autônomo, consultivo, deliberativo e propositivo, destinado à promoção do debate sobre a política educacional e à coordenação de discussão ampla com a sociedade acerca das questões educacionais locais.

O projeto atribui ao Fórum, entre outras funções, o acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação, a articulação entre sociedade civil e poder público, a organização das Conferências Municipais de Educação, o subsídio à formulação de políticas públicas educacionais, a elaboração de relatórios periódicos de monitoramento e a participação no processo de revisão e atualização do plano decenal da educação municipal.

A proposição também disciplina a composição do colegiado, prevendo representantes de órgãos públicos, redes de ensino, etapas e modalidades educacionais, entidades da sociedade civil e instituições vinculadas à área educacional, além de estabelecer sua estrutura orgânica básica, formada por Coordenação Geral, Assembleia Geral e Conferência Municipal.

Consta, ainda, disciplina sobre a elaboração do regimento interno, periodicidade das reuniões, encaminhamento dos resultados e recomendações produzidos pelo Fórum e previsão de que as despesas decorrentes da execução da futura lei correrão à conta de dotação orçamentária própria da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte.

Na mensagem que acompanha o projeto, o Prefeito sustenta, em síntese, que a iniciativa busca adequar o Município às diretrizes constitucionais da gestão

democrática do ensino público e às diretrizes do Plano Nacional de Educação, destacando que o Fórum se propõe a institucionalizar o diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, sem criação de cargos remunerados, com suporte administrativo a ser prestado pela estrutura já existente da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Requer, ao final, tramitação em regime de urgência, nos termos da Lei Orgânica do Município.

É o resumo do necessário.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

Resolução
n. 06/90

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

a) Emendas à Lei Orgânica do Município;

b) Projetos de leis complementares;

c) Projetos de leis ordinárias;

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30 da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Contudo, por dever de ofício, em tópico ulterior, farei registro do expediente utilizado pelo Poder Executivo de encaminhar pedido de sessão extraordinária para matéria de tamanha relevância.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

A **constitucionalidade material** refere-se à conformidade substancial do conteúdo normativo de um projeto de lei ou norma infraconstitucional com os valores, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição. Assim, a análise da constitucionalidade material exige que o conteúdo e a finalidade do projeto estejam intrinsecamente harmonizados com o texto constitucional, não apenas em sua forma, mas também em sua substância e espírito normativo.

Juridicidade e legalidade, por outro lado, são conceitos voltados à conformidade da norma no âmbito infraconstitucional. A **legalidade** implica que o ato normativo ou administrativo deve estar estritamente subordinado à legislação ordinária vigente, cumprindo as determinações expressas em normas legais. A legalidade representa, portanto, a observância do arcabouço normativo infraconstitucional, ou seja, as leis ordinárias e complementares que regem as condutas e os atos administrativos.

A **juridicidade**, por sua vez, é um conceito mais amplo do que a mera legalidade, pois requer não só a observância à legislação, mas também a aderência aos princípios gerais do direito e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Além de exigir conformidade com a lei, a juridicidade demanda que a atuação estatal respeite os princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, como os da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, garantindo que as normas e os atos estatais não sejam apenas formalmente legais, mas também materialmente justos e adequados ao conjunto de normas e valores do ordenamento jurídico.

Pois bem.

Em exame de constitucionalidade material, juridicidade e legalidade, entendo que a finalidade da proposição é compatível com a Constituição Federal e com a legislação de regência, especialmente por buscar institucionalizar mecanismo de participação e acompanhamento da política educacional no âmbito municipal.

Não obstante, a redação projetada apresenta pontos que reclamam aperfeiçoamento, notadamente quanto à delimitação das atribuições do Fórum, à relação institucional com outros órgãos do sistema municipal de ensino, à disciplina de sua composição e à técnica legislativa empregada.

Assim, não identifico impedimento material absoluto à tramitação ou à aprovação da matéria, desde que promovidos ajustes no texto, nos termos que serão indicados adiante.

2.2. RECOMENDAÇÕES DE EMENDAS

Sem prejuízo da viabilidade material da proposição, entendo que o texto, tal como apresentado, reclama **emendas de aperfeiçoamento** para melhor delimitar a natureza jurídica do Fórum Municipal de Educação, prevenir sobreposição de competências, conferir maior precisão normativa e assegurar coerência com a técnica legislativa.

Passo, assim, às emendas que reputo recomendáveis.

a) Emenda ao art. 1º

Texto a emendar:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Sistema Municipal de Educação do Município de Nova Andradina, o Fórum Municipal de Educação (FME), órgão de caráter permanente, autônomo, consultivo, deliberativo e propositivo, destinado a promover a discussão da política educacional e a coordenar amplo debate com a sociedade sobre as questões educacionais.”

Redação sugerida:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Sistema Municipal de Educação do Município de Nova Andradina, o Fórum Municipal de Educação (FME), instância colegiada permanente, autônoma, consultiva, propositiva, articuladora e de acompanhamento social da política educacional, destinada a promover o debate público, o monitoramento e a avaliação das questões educacionais no Município.”

Justificativa:

A alteração é recomendável para delimitar com maior precisão a natureza do órgão. A expressão “deliberativo”, empregada de forma ampla, sugere competência decisória sobre matérias afetas à Administração ou ao Conselho Municipal de Educação, o que geraria insegurança quanto ao alcance jurídico das manifestações do Fórum.

A redação proposta preserva a finalidade participativa e institucional da iniciativa, mas evita interpretação expansiva incompatível com a repartição interna de atribuições no sistema municipal de ensino.

b) Emenda aditiva ao art. 1º

Texto a acrescentar:

Inserção de parágrafos ao art. 1º.

Redação sugerida:

§ 1º As manifestações, recomendações, relatórios e proposições do Fórum Municipal de Educação terão natureza opinativa e recomendatória, não substituindo as competências legais dos órgãos da Administração Pública.

§ 2º O Fórum Municipal de Educação atuará em regime de colaboração com os órgãos e entidades do Sistema Municipal de Educação, observado o princípio da gestão democrática do ensino público.

§ 3º O Fórum Municipal de Educação não substitui o Conselho Municipal de Educação, nem exerce as competências normativas, autorizativas, fiscalizatórias ou deliberativas legalmente atribuídas àquele órgão.

Justificativa:

O acréscimo é recomendável para delimitar, com maior precisão, o alcance jurídico e institucional da atuação do Fórum Municipal de Educação.

O § 1º esclarece que as manifestações do Fórum possuem natureza opinativa e recomendatória, afastando dúvida quanto a eventual efeito vinculante de seus atos. Trata-se de providência relevante para a juridicidade do texto, na medida em que o colegiado pode formular propostas, acompanhar políticas públicas e promover a participação social, mas não deve ser interpretado como instância decisória com poder de substituir órgãos da Administração.

O § 2º explicita que a atuação do Fórum se desenvolve em regime de colaboração com os demais órgãos e entidades do sistema municipal de ensino, o que reforça sua

vocação de articulação institucional e de concretização da gestão democrática da educação, sem ruptura da estrutura administrativa já existente.

O § 3º, por sua vez, tem a finalidade de afastar, de modo expresso, qualquer sobreposição de competências com o Conselho Municipal de Educação. Embora essa distinção já decorra da própria natureza dos órgãos, sua explicitação no texto legal é medida de prudência normativa e de segurança institucional, pois previne conflitos interpretativos futuros e preserva a harmonia entre as instâncias do sistema municipal de ensino.

c) Emenda ao art. 4º, § 2º e inclusão do §3º e 4º

Texto a emendar:

"§ 2º O Regimento Interno poderá dispor sobre a inclusão de novos segmentos, desde que mantido o equilíbrio entre representantes governamentais e da sociedade civil, e observadas as normas de proteção de dados pessoais para participação de estudantes menores de 18 (dezoito) anos."

Redação sugerida:

"§ 2º O Regimento Interno disporá sobre os procedimentos de indicação, substituição, funcionamento, quórum, organização das reuniões e participação de convidados, vedada a criação, supressão ou alteração dos segmentos com assento e voto definidos nesta Lei."

§ 3º A participação de estudantes menores de 18 (dezoito) anos no Fórum Municipal de Educação observará as normas de proteção de dados pessoais, de preservação da intimidade, da imagem e do melhor interesse da criança e do adolescente, nos termos da legislação aplicável.

"§ 4º A posse e o exercício da representação por estudantes menores de 18 (dezoito) anos ficam condicionados à apresentação de autorização expressa e termo de consentimento específico para o tratamento de dados pessoais assinado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal, em observância à Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD)."

Justificativa:

A composição essencial de órgão colegiado público deve ser disciplinada em lei, e não deixada à livre conformação do regimento interno. O texto original transfere ao regimento matéria estrutural, o que fragiliza a reserva legal mínima da organização do órgão. A emenda preserva o espaço próprio do regimento para disciplinar o funcionamento interno, mas impede que ele altere a arquitetura representativa

fixada pelo legislador. Havendo interesse em mudar a composição, deve-se remeter PL ao Poder Legislativo.

Por outro lado, a inserção de § 3º no art. 4º é útil para melhor explicitar que a participação de estudantes menores de 18 anos no colegiado deverá observar a legislação de proteção de dados pessoais e o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. A medida é adequada porque o projeto prevê representação estudantil da educação básica, o que torna prudente explicitar salvaguardas mínimas quanto à intimidade, imagem, privacidade e tratamento de dados desse público. Trata-se de providência de juridicidade e de proteção integral, em consonância com a LGPD e com o ECA.

e) Emenda aditiva ao art. 4º

Texto a acrescentar:

Inserção de parágrafo ao art. 4º.

Redação sugerida:

“§4º. Os critérios de escolha dos representantes deverão observar, sempre que possível, a representatividade do segmento, a publicidade do processo de indicação e a alternância de participação.”

Justificativa:

A previsão fortalece a legitimidade representativa do Fórum e confere maior objetividade ao processo de indicação dos membros. Não se trata de minudenciar excessivamente a matéria, mas de fixar parâmetros mínimos de governança, coerentes com a natureza participativa do órgão.

f) Emenda aditiva para explicitar a relação com o Conselho Municipal de Educação

Texto a acrescentar:

Inserção de artigo autônomo, preferencialmente após o art. 3º ou após o art. 4º.

Redação sugerida:

“Art. ... O Fórum Municipal de Educação não substitui o Conselho Municipal de Educação, nem exerce as competências normativas, autorizativas, fiscalizatórias ou deliberativas legalmente atribuídas àquele órgão.”

Justificativa:

A emenda visa afastar sobreposição de competências entre o Fórum e o Conselho Municipal de Educação. Embora o projeto não afirme expressamente essa substituição, a ausência de cláusula de distinção funcional pode dar margem a

conflito interpretativo. A inserção do dispositivo preserva a harmonia institucional do sistema municipal de ensino.

g) Emenda ao art. 10

Texto a emendar:

“Art. 10 Os resultados e recomendações do Fórum serão encaminhados à Secretaria Municipal de Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Poder Executivo Municipal, devendo ser amplamente divulgados à comunidade escolar e à sociedade, observada a legislação sobre transparência e proteção de dados pessoais.”

Redação sugerida:

“Art. 10. As manifestações, recomendações, relatórios e proposições do Fórum Municipal de Educação terão natureza opinativa e recomendatória e serão encaminhadas à Secretaria Municipal de Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Poder Executivo Municipal, devendo ser amplamente divulgadas à comunidade escolar e à sociedade, observadas a legislação sobre transparência e a proteção de dados pessoais.”

Justificativa:

A mudança esclarece, de forma expressa, a natureza não vinculante dos atos produzidos pelo Fórum. Com isso, afasta-se interpretação segundo a qual o colegiado poderia impor comandos à Administração ou a outros órgãos do sistema. Ajuste simples, mas importante para a segurança jurídica da norma.

h) Emenda de redação ao art. 9º, II

Texto a emendar:

“II – extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação da Coordenação Geral ou a requerimento da maioria simples de seus membros;”

Redação sugerida:

“II – extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação da Coordenação Geral ou a requerimento da maioria simples de seus membros.”

Justificativa:

Ajuste meramente formal, para correção da pontuação final do dispositivo.

i) Emenda modificativa e aditiva (Disposições Transitórias)

Texto a acrescentar:

Inserção de novo artigo antes da cláusula de vigência.

Redação sugerida:

"Art. 12. Caberá ao titular da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte convocar a reunião de instalação do Fórum Municipal de Educação no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei, deflagrando-se, a partir desta data, o prazo previsto no art. 8º para a elaboração do Regimento Interno."

"Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação."

Justificativa:

O texto original estipula prazo de 90 dias para elaboração do Regimento Interno, mas não define quem tem a competência de convocar a primeira reunião para instalar o Fórum. A inclusão deste dispositivo garante a efetividade da lei.

2.3. TÉCNICA LEGISLATIVA

No plano da técnica legislativa, impõe-se a observância, por todos os entes federativos, da Lei Complementar federal nº 95/1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos. O objetivo é assegurar clareza, precisão e coerência interna, com organização lógica dos dispositivos e linguagem uniforme, de modo a favorecer a inteligibilidade da norma e, por consequência, a sua efetividade.

No caso, a proposição apresenta estrutura formal adequada, com divisão sistemática por capítulos, definição de conceitos e encadeamento temático compatível com as diretrizes da LC nº 95/1998.

2.4. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

A aferição do **mérito administrativo-político** da proposição — isto é, o juízo sobre sua conveniência, oportunidade, extensão e prioridade — **não se insere no campo de atuação deste Departamento Jurídico**. Trata-se de avaliação que demanda escolhas de política pública, sopesamento de alternativas e definição de prioridades orçamentárias e administrativas, matérias que pertencem, por natureza, ao espaço deliberativo do Parlamento Municipal, como expressão da representação popular.

Por isso, em respeito à função institucional deste órgão consultivo, a presente manifestação circunscreve-se ao controle de juridicidade, examinando a compatibilidade do projeto com a Constituição, com a legislação infraconstitucional e com os princípios que regem a Administração Pública, sem substituir o juízo político

legítimo dos Vereadores nem emitir pronunciamento conclusivo sobre a conveniência e oportunidade da medida.

2.4. IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO

Em plano constitucional, o **art. 113 do ADCT** impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória (ou renúncia de receita) seja acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

Em plano infraconstitucional, a **LRF** reforça a mesma diretriz, exigindo estimativa e demonstração de adequação e compatibilidade orçamentária para a criação/expansão de despesa, além de cautelas adicionais quando se trate de despesa obrigatória de caráter continuado.

A exigência não é formalismo vazio. Ela cumpre função de garantia: permite que o Legislativo delibere com transparência sobre **quanto custa** a política e **se há lastro** no PPA, na LDO, na LOA e, no caso, no FMHIS.

Por isso, **acaso** a proposição, em comparação com o texto legal a ser reformado, represente aumento de despesa, a estimativa **deve ser carregada aos autos antes da deliberação plenária**, como condição de regularidade do devido processo legislativo financeiro.

A ausência dessa instrução, quando a proposição implicar aumento de despesa, resultará em **vício de inconstitucionalidade**, por ofensa ao art. 113 do ADCT, com reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal em casos análogos.

O PL sob análise, contudo, não gera despesa e, portanto, dispensa o cumprimento da exigência supramencionada.

2.5. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

TJPR

PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.676/2013 DE
IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO DO
DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE.
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

2.6. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de Lei ordinária
Quórum de votação	Maioria dos presentes
Turno de votação	Único
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Votação pelo Presidente	Vota

3 | Conclusão

À vista do exposto, emito **parecer condicional** pela constitucionalidade material, legalidade e juridicidade da proposição, desde que acolhidas as emendas saneadoras indicadas neste parecer, reputadas necessárias ao aperfeiçoamento do texto normativo, à adequada delimitação de competências e à observância da técnica legislativa.

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 03/02/2026

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140
(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).