

# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Proj. nº  
024  
CMA

## PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 868/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 064/2021

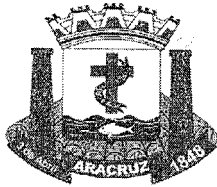
Parecer nº: 174/2021

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 064/2021, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui o Programa Municipal de Educação Integral no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg. nº  
025  
CMA

## 2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

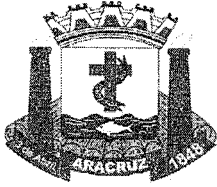
A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Entretanto, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõem o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



### 3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

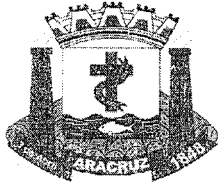
Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência municipal. Devem ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
027  
CMA

Já o art. 24, IX, da Carta Maior reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Mais adiante, o art. 211 da CF/88 informa que a União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Ao tratar do Plano Nacional de Educação dispõe a Constituição:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Assim, cabe à União a edição das normas gerais estruturantes do sistema nacional de educação, orientando as demais esferas federativas na implementação dos objetivos e valores traçados pelo constituinte.

Os Estados e Municípios têm competência para complementar a legislação federal e adaptá-la à sua realidade local, naquilo que for peculiar ao seu sistema de ensino, não poderão as entidades federativas menores dispor de modo contrário ao quanto estabelecido na legislação federal.

A Lei Federal nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) estimula o acesso à educação infantil em tempo integral.

O art. 7º da referida Lei dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE. Já o art. 8º autoriza os municípios a legislar sobre a matéria, impondo a instituição de planos de educação.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pág. nº  
018  
15  
CMA

Neste contexto, em âmbito municipal foi editada a Lei nº 3.967/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação de Aracruz, para o decênio 2015-2025, cuja Meta 6, instituída no Anexo Único, prevê como objetivo a ampliação gradativa da educação em tempo integral.

Posto isto, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a matéria, suplementando a legislação federal e estadual, visto que se trata de matéria de evidente interesse local, na forma do art. 30, I e II, da Constituição.

## 4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal. Entretanto, a própria Constituição Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Página  
029  
CMA

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, interpretando sistematicamente o art. 61, § 1º, II da CF/88 entendo que a iniciativa é privativa do Prefeito, por dispor sobre a organização administrativa de órgãos do Poder Executivo e sobre a execução de política pública educacional;

## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Especificamente quanto ao aspecto material, salvo melhor juízo, não vislumbro a violação de princípios ou regras de ordem constitucional, nem incompatibilidade com as normas infraconstitucionais que regem a matéria.

Isso porque a proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea.

Não verifico, ademais, inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pág. nº  
030  
CMA

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, também não está caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Posto isso, opino pela legalidade/constitucionalidade do projeto.

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

## 7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu, no §Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.

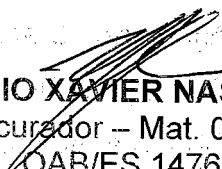
## 8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 064/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 21 de dezembro de 2021.

  
**MAURICIO XAVIER NASCIMENTO**  
Procurador – Mat. 015237  
OAB/ES 14760