



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 406/2022

**Requerente:** Prefeitura Municipal de Aracruz

**Assunto:** PLE nº 058/2022

**Parecer nº:** 091/2022

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. CONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 058/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## **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.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe 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 do ente municipal. Deverão eles 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.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

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

Já o art. 24, IX, da CF/88 reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação e ensino.

Lado outro, o art. 206, VI, da Carta da República informa que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática, na forma da lei.

No exercício de sua competência constitucional, a União editou a Lei Federal nº 9.394/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDBN).

O art. 3º, VIII, da mencionada Lei dispõe sobre a implantação da gestão democrática do ensino público, que deverá observar as normas da própria LDBN e da legislação dos sistemas de ensino.

Nessa toada, o art. 8º da LDBN estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino**.

Os arts. 11, 14 e 15 da Lei nº 9.394/96 prescreve que os Municípios estão incumbidos de organizar o seu sistema de ensino, integrando-o aos planos da União e dos Estados, estimula a instituição de normas de gestão democrática e a concessão de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas.

Vejamos:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - 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;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Logo, como se vê, a legislação federal autoriza o município a legislar sobre a matéria, qual seja a instituição do seu sistema de ensino e a implementação da gestão democrática das escolas municipais, na forma da Constituição e da LDBN.

## **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 (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, dispõem os arts. 61, § 1º, e 165 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;



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## **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.
- (...)

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Os referidos comandos constitucionais, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, são de reprodução obrigatória em âmbito municipal em decorrência 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



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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

*In casu*, a matéria está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo, conforme se verifica da leitura do art. 61, § 1º, II, *b*, da Carta da República, eis que trata da organização administrativa de órgãos vinculados à Secretaria de Educação.

No mesmo sentido, o art. 30, § Único, II, da Lei Orgânica do Município.

Portanto, trata-se de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, considerando que os órgãos são vinculados ao Poder Executivo.

## **5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

Como visto no Item 3, a Constituição Federal estimula a gestão democrática do ensino, desde que observadas as diretrizes e bases da educação nacional, instituídas pela Lei Federal nº 9.394/96 (LDBN) e pelos sistemas de ensino estadual e municipal.

O art. 153, VI, da Lei Orgânica do Município de Aracruz dispõe que o Município organizará e manterá programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, observados os princípios constantes do art. 206 da Constituição Federal, as diretrizes e bases estabelecidas em lei federal, as disposições suplementares da legislação estadual, como a efetiva participação dos profissionais de magistério, dos alunos e dos pais ou responsáveis na gestão administrativo-pedagógica da escola.

O art. 2º, VI, da Lei Municipal nº 3.967/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025, estabeleceu como diretriz a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

Compulsando os autos, observo que a proposta de lei em epígrafe está em consonância com a legislação municipal, estadual e federal que tratam da matéria.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ademais, o objeto da proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. Observo que a temática trazida pela proposição também não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo ou na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

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

Posto isto, entendo que o projeto de lei é legal/constitucional.

## **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 Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico, dispondo sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme o Parágrafo Único do art. 59 da Carta da República.

Analisando os autos, verifico que a proposição em epígrafe está em conformidade com a referida norma.





*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## 8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 058/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposição.  
É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 29 de agosto de 2022.

**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**  
Procurador – mat. 015237  
OAB/ES 14.760