



## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 346/2022

**Requerente:** Vereador Roberto dos Reis Rangel

**Assunto:** Projeto de Lei nº 020/2022

**Parecer nº:** 077/2022

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO. ASSEGURA DIREITO A ENTRADA DE EQUIPE MULTIDISCIPLINAR NAS ESCOLAS PARA ATENDER PESSOAS AUTISTAS. INCONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 020/2022, de autoria do vereador Roberto dos Reis Rangel, que assegura o direito de entrada e a permanência de equipe multidisciplinar nas escolas públicas e privadas do Município de Aracruz para as pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) sempre que for comprovada sua necessidade.

É o que importa relatar.



## 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 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.



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

013  
§  
ONE

Nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição 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.

Como visto, o art. 30, I e II, da Carta da República, autoriza os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como a suplementar a legislação estadual e federal.

Logo, o Município pode legislar sobre a matéria, desde que observadas as diretrizes e bases da educação instituídas pela União, bem como respeitadas as normas federais e estaduais disponham sobre educação e ensino.

## 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 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;



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CG  
B  
CM

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) 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 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 dar início ao processo legislativo no presente caso.

Da leitura do art. 61, § 1º, II, b e e, da Constituição depreende-se que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa daquele poder.

Nessa toada, o art. 63, § Único, III e VI, da Constituição do Espírito Santo:

Art. 63 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Da mesma forma, o art. 30, Parágrafo Único, II e IV, da Lei Orgânica:



# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



Art. 30 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

Dito isso, entendo que a proposta de lei, ao impor a entrada e a permanência de equipe multidisciplinar nas escolas municipais interfere na organização administrativa da Secretaria de Educação e das próprias unidades escolares, vulnerando o art. 61, § 1º, II, b e e, da Constituição Federal, o art. 63, § Único, III e VI da Constituição Estadual, e o art. 30, § Único, II e IV, da LOM.

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

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

Assim, entendo que o projeto padece de vício formal de constitucionalidade, tendo em vista que trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no item anterior, ao interferir na organização administrativa da Secretaria Municipal de Educação, a proposição apresenta vício formal (de iniciativa) vulnerando, por consequência, o princípio da separação dos poderes.

Não obstante isso, como cediço, a recente Lei Federal nº 14.254/2021 regulamentou o acompanhamento para educandos com transtornos de aprendizagem, que compreende o apoio educacional na rede de ensino e o auxílio terapêutico especializado na rede de saúde.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

096  
18  
CMA

Ou seja, com a superveniência da lei federal, que estabeleceu normas gerais para o acompanhamento multidisciplinar de alunos com transtorno de aprendizado, o Município de Aracruz deverá editar norma específica, caso deseje, para suplementar a norma federal.

Neste caso, embora seja louvável a intenção do proponente, a regulamentação/implementação da referida proposta exige infraestrutura permanente multidisciplinar dentro da organização das Secretarias da Educação e Saúde, além de articulação com os gestores dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, o que atrai a competência privativa do chefe do Executivo.

Por fim, observo que a proposta de lei não esclarece quem será responsável – a escola, a família ou outrem – por aferir/definir, em cada caso, a necessidade de ingresso/permanência da equipe multidisciplinar nas instituições de ensino, situação que tende criar ingerências externas na rede municipal de ensino.

Posto isto, entendo que o Projeto de Lei é inconstitucional por usurpar a competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização administrativa da Secretaria de Educação e das escolas municipais (vício de iniciativa), e conseqüentemente vulnerar o princípio da Separação dos Poderes.

## **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 estabeleceu, no § Único do seu art. 59, a edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98 estabeleceu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

017  
18  
CMA

## 8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 020/2022 está em desconformidade com o ordenamento jurídico por violar o princípio da Separação dos Poderes.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 29 de agosto de 2022.

  
**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760