



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 29 de setembro de 2025.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 429/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 108/2025

Autoria: PAULINHO DO CHURRASQUINHO

Ementa: DISPÕE SOBRE O PROTOCOLO INDIVIDUALIZADO DE AVALIAÇÃO (PIA) PARA OS ALUNOS COM TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO, INCLUINDO-SE O TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA), NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DE TODO O MUNICÍPIO DA SERRA.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

Processo nº: 429/2025

Projeto de Lei nº: 108/2025

Requerente: Vereador Paulinho do Churrasquinho

Assunto: “Dispõe Sobre o Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) para os Alunos com Transtornos Globais do Desenvolvimento, Incluindo-se o Transtorno do Espectro Autista (TEA), nas Instituições de Ensino de Todo o Município da Serra”

Parecer nº: 605/2025

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 108/2025, de autoria do Vereador Paulinho do Churrasquinho, que “Dispõe Sobre o Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) para os Alunos com Transtornos Globais do Desenvolvimento, incluindo-se o Transtorno do Espectro Autista (TEA), nas Instituições de Ensino de Todo o Município da Serra”, no âmbito do Município da Serra. Em seus fundamentos o Ilustre Vereador justifica a proposta, no



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300039003800330039003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

sentido de que “Considerando o disposto no art. 208, inciso III da Constituição Federal de 1988 e no Decreto no 7.611, de 17 de Novembro de 2011; Considerando o disposto na Lei 13.146, de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e fez determinações específicas destinadas a garantir acesso e permanência da pessoa com deficiência no ensino superior; Considerando que a Lei 12.764, de 2012, bem como seu regulamento, o Decreto no 8.368, de 2 de Dezembro de 2014, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), e que a considera pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais; Considerando os objetivos de zelar pela aplicação da legislação sobre direitos das pessoas com transtornos globais do desenvolvimento em geral, visando superar limitações ordinárias e promover adaptações razoáveis destinadas a garantir condições de desempenho acadêmico”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação da constitucionalidade do Projeto de Lei, com conseqüente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento o projeto de Lei e justificativa, motivo pelo qual a Presidência desta Casa de Lei nos encaminhou os autos para a sua análise jurídica preliminar. Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, considerando a importância e urgência da proposta sob avaliação, passo a opinar de forma direta e objetiva.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

Ab initio, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria elaborar pareceres escritos nos processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer jurídico preliminar, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a um, a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

autorizadas pela CF/88 aos Municípios; a dois, se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; a três, a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Em via reflexa, cumpre destacar que a aprovação de um projeto de lei também passa pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Do ponto de vista material, e atentando para a regra constitucional que prescreve a competência legislativa local dos municípios, percebe-se claramente que, não estando a matéria aqui tratada no rol daquelas de competência legislativa privativa da União ou dos Estados, não há óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

Este entendimento decorre do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Constituição Estadual e do art. 30, I e II, e 99, XXVIII, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da Câmara Municipal para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Constituição Estadual

Art. 28. Compete ao Município:

I - legislar sobre assunto de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município da Serra

Art. 30 - Compete ao Município da:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

O Projeto de Lei em questão busca instituir o Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) como um direito para alunos com transtornos globais do desenvolvimento matriculados na rede de ensino municipal. A proposição estabelece, em seu artigo 3º, deveres específicos para as instituições de ensino, como a obrigação de "simplificar ou fragmentar as atividades" e "adaptar as avaliações".

Tais determinações, embora meritórias em seu propósito de inclusão, impõem novas e





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

específicas atribuições à estrutura administrativa do Poder Executivo, notadamente à Secretaria Municipal de Educação e às escolas a ela vinculadas.

A Constituição Federal estabelece um sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, conhecido como Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88). Dele decorre a repartição de competências legislativas, havendo matérias cuja iniciativa de lei é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Essa regra é de observância obrigatória pelos municípios, por força do princípio da simetria. A Lei Orgânica do Município da Serra, em seu artigo 143, parágrafo único, reproduz essa sistemática, estabelecendo que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Ao determinar a forma de avaliação e a adaptação de atividades pedagógicas, o Projeto de Lei nº 108/2023 interfere diretamente na organização e nas atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal, matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar que criam ou alteram atribuições de órgãos do Poder Executivo.

O STF, no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, firmou a tese de que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos". A contrário sensu, se a lei trata da atribuição de órgãos, há usurpação de competência.

De forma ainda mais direta, o TJES já se manifestou em casos análogos, declarando a inconstitucionalidade de leis municipais que, partindo do Legislativo, impunham obrigações ao Executivo:

TJ-ES - ADI: 00079515120208080000, Relator: JORGE DO NASCIMENTO VIANA, Data de Julgamento: 15/07/2021, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 27/07/2021 - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.202/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. TEXTO LEGISLATIVO QUE INSTITUI O CADASTRO MUNICIPAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

FORMAL CONFIGURADA. PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A LEI. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Pelo Princípio da Simetria, consagrado em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, as regras básicas que regem o processo legislativo no âmbito da União devem ser seguidas pelos Estados e, por fim, pelos Municípios. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, inc. VI, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei relativos à criação de atribuições às Secretarias Municipais ou mesmo a outros órgãos do Poder Executivo. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Configura usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal. Pedido julgado procedente.

Nessa esteira, a jurisprudência declarou inconstitucional uma lei de iniciativa parlamentar que criava o "Cadastro Municipal de Pessoas em Situação de Rua", por entender que a norma gerava novas atribuições para as Secretarias Municipais, matéria de iniciativa reservada ao Prefeito.

O TJES, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 50122891220228080000, considerou inconstitucional lei que criava um programa de fornecimento de absorventes higiênicos, por impor atribuições à Secretaria de Saúde, violando a competência privativa do Chefe do Executivo.

TJ-ES - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 5012289-12.2022.8.08.0000, Relator: RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO, Tribunal Pleno - ACÓRDÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.071/2022, DO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES. FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Lei nº 4.071/2022 do Município





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

de Linhares/ES, que institui o Programa Municipal de fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas municipais. No caso vertente a Lei questionada criou atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, em que esta deveria fornecer absorventes higiênicos às alunas em idade menstrual regularmente matriculadas na rede municipal de ensino. Tal fato viola à competência privativa do Chefe do Poder Executivo e, por esta razão viola o princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal. DECLARADA A INCONSTITUCIONAL Lei nº 4.071/2022, pois configurado vício de iniciativa, com efeitos ex tunc.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 108/2023, ao criar o PIA e detalhar sua implementação pelas escolas municipais, avança sobre a competência privativa do Prefeito para legislar sobre a organização e as atribuições de seus órgãos, configurando um vício de iniciativa insanável e uma clara violação ao princípio da separação dos poderes.

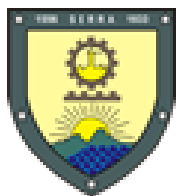
Doutro giro, quanto ao mérito, o projeto busca promover a inclusão e garantir o direito fundamental à educação (art. 205, CF/88) para pessoas com deficiência, o que é louvável e materialmente alinhado aos preceitos constitucionais.

Contudo, o mérito da proposta não tem o condão de sanar o vício formal de origem. A inconstitucionalidade formal, por desrespeito às regras de competência para o processo legislativo, macula a norma em sua origem, tornando-a inválida independentemente da nobreza de seus objetivos. Já com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissão deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista que tratam da estruturação de órgãos do Executivo Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 108/2025**, sobretudo latente Vício Formal (de Iniciativa), por versar sobre a criação de atribuições para órgãos da administração municipal, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando o art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

Serra/ES, 29 de setembro de 2025.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

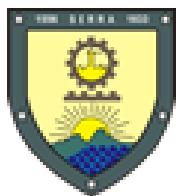
Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300039003800330039003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300039003800330039003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

