



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 02 de março de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 5035/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 870/2025

Autoria: HENRIQUE LIMA

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação do Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) para os alunos adultos com Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD), incluindo-se o Transtorno do Espectro Autista (TEA), matriculados nas instituições de ensino superior do Município de Serra, Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.”

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 5035/2025

PROJETO DE LEI Nº: 870/2025

REQUERENTE: VEREADOR HENRIQUE LIMA

ASSUNTO: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação do Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) para os alunos adultos com Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD), incluindo-se o Transtorno do Espectro Autista (TEA), matriculados nas instituições de ensino superior do Município de Serra, Estado do Espírito Santo, e dá outras providências”.

PARECER Nº 087/2026

PARECER JURÍDICO

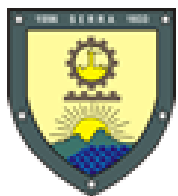
I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador HENRIQUE LIMA que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação do Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) para os alunos adultos com Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD), incluindo-se o Transtorno do Espectro Autista (TEA), matriculados nas instituições de



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330036003500310031003A005400, 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

ensino superior do Município de Serra, Estado do Espírito Santo, e dá outras providências”.

Em sua justificativa, o autor da proposição destaca a importância de garantir a inclusão e a acessibilidade de alunos com necessidades especiais no ensino superior, promovendo a igualdade de condições para o seu desenvolvimento acadêmico. A implementação do Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA) é apresentada como uma ferramenta essencial para adaptar o processo de aprendizagem e avaliação às necessidades específicas desses estudantes, em conformidade com os princípios constitucionais e a legislação federal que rege a matéria.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTOS

Inicialmente, 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 o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência 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.

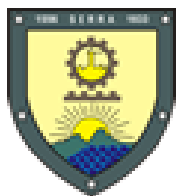
1. Da Competência Legislativa

A Constituição Federal, em seu art. 24, IX, estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação. Aos Municípios, conforme o art. 30, I e II, compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Contudo, o art. 22, XXIV, da Constituição Federal, atribui à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente decidido que normas que tratam de currículos, conteúdos programáticos e metodologias de ensino inserem-se nesta competência privativa, não cabendo aos Municípios dispor sobre tais matérias.

**STF — REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADPF 1155**





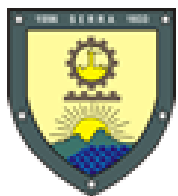
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

MG — Publicado em 26/07/2024 - Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 2.342/2022 DO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ/MG. PROIBIÇÃO DA DENOMINADA “LINGUAGEM NEUTRA” NO CONTEXTO ESCOLAR E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO E DE VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), de modo que os Municípios não têm competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente. Precedentes. A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local (CF, art. 30, I e II) não justifica a proibição de conteúdo pedagógico não correspondente às diretrizes fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). Precedentes. Violação à garantia da liberdade de expressão, bem como a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CF, art. 3º, IV). Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da Lei 2.342/2022, do Município de Ibirité/MG, até o julgamento final da controvérsia.

O projeto em análise, ao determinar a obrigatoriedade de um "Protocolo Individualizado de Avaliação (PIA)", interfere diretamente na autonomia didático-científica das instituições de ensino superior, matéria que se insere no campo das diretrizes e bases da educação. A jurisprudência do STF é clara ao vedar essa invasão de competência.

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4257 PR — Publicado em 25/02/2021 - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Competência para disciplinar normas gerais sobre diretrizes e bases da educação nacional. Prerrogativa da União. Precedentes. 3. Registro de diplomas expedidos na modalidade a distância ou na modalidade semipresencial. Imposição de nova obrigação à Administração Pública Estadual. Lei de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. 4. Lei obriga o estabelecimento de convênio entre universidades estaduais e a Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI. Violação ao princípio da autonomia universitária. 5. Ação direta de





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

inconstitucionalidade julgada procedente.

Portanto, o Projeto de Lei nº 870/2025 padece de vício de inconstitucionalidade material por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação.

2. Do Vício de Iniciativa

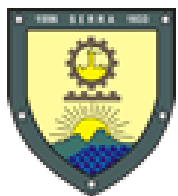
O art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município da Serra, em simetria com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Entre elas, destacam-se as que dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo (inciso V) e a organização administrativa (inciso II).

O projeto de lei em tela, ao criar a obrigatoriedade de implementação do PIA, gera novas atribuições e despesas para a Administração Pública Municipal, que deverá fiscalizar e regulamentar a aplicação do protocolo. Essa imposição de obrigações a órgãos do Poder Executivo, por meio de lei de iniciativa parlamentar, configura vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) já se manifestou em caso análogo, reconhecendo a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que interfere na gestão administrativa do Executivo.

TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade 23476503320238260000
São Paulo — Publicado em 09/09/2024 - AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.456, DE 09 DE NOVEMBRO
DE 2023, QUE AUTORIZA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE
INCLUSÃO ESCOLAR "ABA" PARA CRIANÇAS COM AUTISMO
NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE
CATANDUVA – VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS
PODERES – INVASÃO DE MATÉRIA RESERVADA À
ADMINISTRAÇÃO. Lei de iniciativa parlamentar que autoriza a Administração Municipal a (a) incluir, na Rede Municipal de Ensino, o Sistema de Inclusão Escolar baseado na técnica ABA – Análise do Comportamento Aplicada, para crianças e adolescentes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista – TEA e (b) avaliar estabelecimentos de ensino que já contam com estrutura física e de pessoal para iniciar gradativamente a inclusão prevista na norma legal. Desnecessidade de autorização legislativa. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia invasão de competência administrativa e ofensa ao postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Violação ao art. 5º da Constituição Estadual. Lei que invade a esfera administrativa dizendo qual órgão do Poder Executivo ficará incumbido de realizar parcerias com faculdades, associações e instituições para capacitação de profissionais de diversas áreas, dispondo sobre a forma como se dará a participação dessas entidades, retirando do Executivo o poder de escolha e decisão, em clara ofensa à separação dos Poderes. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração (art. 47, II e XIV, da CE). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

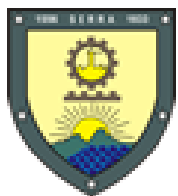
Ainda que o STF, no Tema 917 de Repercussão Geral, tenha firmado a tese de que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos", o projeto em questão vai além da mera criação de despesas, pois impõe uma nova organização e atribuição a órgãos do Executivo.

3. Da Lei de Responsabilidade Fiscal

O projeto de lei cria despesas para o Município sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) já se posicionou sobre a inconstitucionalidade de leis que criam despesas sem a devida previsão orçamentária.

TJ-MG — Ação Direta Inconst 28926047020238130000 — Publicado em 04/12/2024 - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 3.697/2023 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ - MG - DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR - IMPOSIÇÃO AO PODER EXECUTIVO DA OBRIGAÇÃO DE DISPONIBILIZAR E IDENTIFICAR BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS - AUMENTO DAS DESPESAS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL - REQUISITO DE VALIDADE ESTABELECIDO PELO ARTIGO 113 DO ADCT - EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - INOBSERVÂNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Se lei municipal de origem parlamentar cria despesas para o Poder Executivo, sem tratar da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de seus servidores públicos, não há falar em vício de iniciativa legislativa, à luz da tese do tema 917 de repercussão geral do STF, mas se o respectivo projeto de lei não foi





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecer a inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados.

4. Da Possibilidade de Projeto Indicativo

Nesse aspecto temos que o melhor caminho é o Art 136 do Regimento interno:

Art. 136. O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência. Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

Feita a transcrição, fica claro que a veiculação válida do Projeto Indicativo está necessariamente atrelada à verificação no caso de dois requisitos, quais sejam, que a matéria versada seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que, como em qualquer ato da Administração, haja interesse público em sua realização.

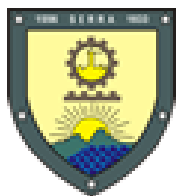
No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

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 Comissões 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 fundamentaram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista os vícios de inconstitucionalidade material e formal apontados.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

III - CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 870/2025, por padecer de vício de inconstitucionalidade material, ao usurpar a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, e de vício formal de iniciativa, por dispor sobre matéria de competência do Chefe do Poder Executivo**, 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, 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 que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 27 de fevereiro de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

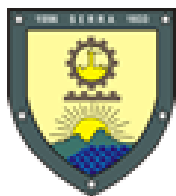
Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330036003500310031003A005400, 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

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330036003500310031003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

