

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 126-A/2025.

PROTOCOLO: **2952/2025**.

DATA ENTRADA: 12 de junho de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.154 de 2025.

AUTORIA: Vereador Lula Tôrres.

EMENTA: Dispõe sobre a capacitação e qualificação profissional dos profissionais de apoio escolar para atendimento às necessidades educacionais específicas no âmbito da educação básica, no município de Caruaru, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Desfavorável**.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.154 de autoria do Vereador Lula Tôrres**. O objetivo do projeto de lei é a capacitação e qualificação profissional dos profissionais de apoio escolar para atendimento às necessidades educacionais específicas no âmbito da educação básica, no município de Caruaru, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por oito artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



## **GABINETE DO VEREADOR LULA TÔRRES E PAULINHO**

### **JUSTIFICATIVA**

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) assegura o direito à educação inclusiva, e a presença de profissionais de apoio é essencial para garantir o pleno acesso e participação de estudantes com necessidades educacionais específicas.

Este Projeto de Lei busca padronizar a formação, estabelecendo um currículo mínimo que abranja aspectos pedagógicos, de comunicação, saúde e ética, capacitando esses profissionais para atuar de forma mais eficaz e humanizada.

Ao investir na qualificação do profissional de apoio escolar, estamos investindo na autonomia do estudante, na redução das barreiras de aprendizagem e na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A proposição visa, ainda, valorizar a categoria, conferindo-lhe o devido reconhecimento e garantindo que os estudantes com necessidades educacionais especiais recebam o suporte de qualidade que lhes é de direito.

Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco, 11 de junho de 2025.

**Vereador Lula  
Tôrres e Paulinho**

Assinado de forma digital por  
Vereador Lula Tôrres e Paulinho  
Dados: 2025.06.11 11:41:20  
-03'00'

Vereador **LULA TÔRRES E PAULINHO**

Autor

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

**2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante<sup>1</sup>, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

**Art. 91** – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

---

<sup>1</sup> Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica,** que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. TÉCNICA LEGISLATIVA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

#### 4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

##### LEI ORGÂNICA

**Art. 35** - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

**Parágrafo Único** - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

##### REGIMENTO INTERNO

**Art. 123** – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

**I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;**

**II** – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

**III** – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre

assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

**IV** – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

**V**- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Ordinária**, conforme definido no inciso I do Art. 123 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

## 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

### 5.1 - Da concorrência.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *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; (Vide ADPF 672)

No entanto, a própria Constituição Federal, em seu artigo 211, § 2º, estabelece que os Municípios atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil**, o que lhes confere competência para implementar políticas públicas voltadas ao fortalecimento da rede municipal de ensino, inclusive no que tange à qualificação dos profissionais de apoio escolar:

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

**§2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.**

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Caruaru prevê, em seu artigo 5º, incisos I e II, que compete ao Município zelar pela qualidade da educação básica e promover medidas que assegurem o pleno desenvolvimento do cidadão, reforçando sua atribuição de implementar políticas complementares no âmbito educacional.

Assim, embora a normatização sobre diretrizes e bases da educação seja de competência privativa da União, é possível sustentar que a proposição insere-se na esfera de competência municipal, na medida em que busca suplementar a legislação federal e estadual, atendendo às peculiaridades locais e à necessidade de valorização e formação continuada dos profissionais que atuam diretamente no apoio à inclusão escolar.

## **6. CONTROLE DE LEGALIDADE – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.**

Embora o Projeto de Lei em análise trate de tema de relevante interesse social, ao propor a instituição de diretrizes e normas para a capacitação e qualificação dos profissionais de apoio escolar, sua implementação impõe obrigações diretas à Administração Pública Municipal, em especial à Secretaria de Educação e às áreas correlatas, na medida em que estabelece conteúdos mínimos, formas de execução, certificação e atualização periódica dos cursos de formação.

Tais medidas, embora meritórias e alinhadas à promoção da inclusão escolar, implicam na definição de currículos de capacitação, na criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação, bem como na regulamentação de procedimentos administrativos para execução das ações formativas, o que pode configurar ingerência na organização interna da Administração Pública e impactar na autonomia do Poder Executivo em matéria administrativa e de gestão de pessoal.

Nesse sentido, a própria legislação municipal estabelece limites à atuação do Legislativo. O art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal dispõe ser de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que tratem da criação, estrutura e atribuições de

secretarias, departamentos e órgãos da Administração Pública. De igual modo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG, Apelação Cível/Remessa Necessária – AC XXXXX-42.2015.8.13.0105, Governador Valadares) reforça que normas municipais que fixam critérios de qualificação profissional ou progressão funcional extrapolam o poder regulamentar do Executivo quando impõem requisitos não previstos em lei. No caso julgado, o Tribunal reconheceu que a progressão funcional dos servidores, uma vez preenchidos os requisitos legais, constitui direito subjetivo, e que qualquer limitação criada por decreto ou norma que interfira nesse direito sem respaldo legal configura extrapolação de competência.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - Ap Cível/Rem Necessária:  
AC XXXXX-42.2015.8.13.0105 Governador Valadares. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG.**

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - REMESSA NECESSÁRIA - SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - PROGRESSÃO FUNCIONAL POR QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL - REQUISITOS PREENCHIDOS SOB A ÉGIDE DA LCM/GV nº 35/2002 - ADVENTO DA LCM/GV Nº 170/2014 - DECRETO Nº 10.137/2015 - LIMITAÇÃO AOS DIREITOS - IMPOSSIBILIDADE - JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

I - O Decreto Municipal de Governador Valadares nº 10.137/2015 extrapolou o exercício do poder regulamentar, uma vez que institui limitações à concessão da progressão funcional por qualificação profissional, sem levar em consideração os limites estabelecidos na Lei Complementar Municipal nº 170/2014.

II - Realizado o requerimento após a entrada em vigor da LCM/GV nº 170/2014, porém preenchidos os requisitos legais ainda sob a égide da LCM/GV nº 35/2002, o servidor faz jus à progressão funcional.

III - Em conformidade com o decidido pelo ex. Supremo Tribunal Federal no RE nº 870.947/SE, sob a sistemática da repercussão geral, nas condenações impostas à Fazenda Pública incidem juros de mora nos termos do art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997 (redação dada pela Lei nº 11.960/2009) e correção monetária pelo IPCA-E, até 8/12/2021 e a partir de 9/12/2021 ambos devem incidir pela taxa SELIC, nos termos do art. 3º da EC nº 113/2021.

IV - A luz do art. 85, § 4º, II, e § 11, do CPC/2015, os honorários advocatícios sucumbenciais devidos pela pessoa jurídica de direito público interno, sejam os da primeira ou os da segunda instância, só serão definidos em liquidação de sentença quando inevitável a realização dessa fase processual. (Ementa do Relator) V.



V.: APELAÇÃO CÍVEL - REMESSA NECESSÁRIA - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - GOVERNADOR VALADARES - PROGRESSÃO FUNCIONAL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 170/2014 - REQUISITOS LEGAIS: SEM PROVA. 1. Preenchidos os requisitos legais, a evolução do servidor na carreira reveste-se da qualidade de direito subjetivo, com repercussões patrimoniais sobre seus vencimentos, a serem asseguradas diante da cabal demonstração dos pressupostos legais à ascensão funcional. 2. Arguido direito adquirido à progressão funcional por qualificação profissional, por preenchidos os requisitos para progressão funcional previstos na LCm/GV nº 35/2002; 3. A modalidade de progressão funcional pleiteada, contudo, não possui previsão legal na LCm/GV nº 35/2002, tendo sido criada somente com a promulgação da LCm/GV nº 170/2014; 4. Não é possível verificar o preenchimento de todos os requisitos legais para o reconhecimento da progressão funcional por qualificação profissional pretendida; 5. Inversão dos honorários sucumbenciais em favor da Fazenda Pública. (Ementa do 1º Vogal)

Diante disso, embora o projeto seja socialmente relevante e meritório, recomenda-se que a proposta seja readequada para que tenha caráter suplementar, permitindo que a definição de conteúdos, procedimentos e certificações seja realizada pelo Executivo, em observância à legislação federal, estadual e municipal, resguardando-se, assim, a autonomia administrativa e a legalidade da atuação do Município.

## 7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a necessidade de emendas.

## 8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer se tratar de **peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva**, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, **caso entenda por aprovar a proposição**, com a presença de maioria absoluta

dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3o - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

## 9. PRECEDENTES

A Consultoria Jurídica Legislativa, quando da análise de proposições anteriores, manteve o posicionamento aqui demonstrado. Segue os precedentes:

- PL nº 9067/2021
- Parecer nº 413/2022

## 10. CONCLUSÃO

### 10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.154/2025, embora trate de matéria de relevante interesse social, padece de vício de iniciativa. Ao impor à Administração Pública, notadamente à Secretaria de Educação, a obrigação de criar e ofertar um programa de capacitação com conteúdo e regras predefinidas, a proposição invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e as atribuições de seus órgãos, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal. A medida, além de criar despesa, interfere diretamente na gestão administrativa, violando o princípio da separação dos poderes.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, nosso parecer é **DESFAVORÁVEL** à tramitação do projeto.

### 10.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário.

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de setembro de 2025.



**Dr. ANDERSON MÉLO**

**OAB-PE 33.933**

Supervisor de Consultoria e Legislação  
Digital.

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**

Consultora Jurídica Geral.

**LÍDIA GABRIELE CORDEIRO**

**SILVA**

Estagiária de direito

**Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS**

Consultor Jurídico Executivo.