



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 55/2025

Processo: 1776/2025 – PL 111/2025

Autoria: Lucas de Oliveira Cordeiro

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA NOMENCLATURA DA FUNÇÃO DE AGENTE DE APOIO A EDUCAÇÃO ESPECIAL (AAEE) PARA AGENTE DE APOIO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA (AAEI). SERVIDOR PÚBLICO INTEGRANTE DO QUADRO DE PODER DIVERSO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 111/2025, de autoria do Vereador Lucas de Oliveira Cordeiro, que dispõe sobre *“alteração da nomenclatura da função de Agente de Apoio a Educação Especial (AAEE) para Agente de Apoio à Educação Inclusiva (AAEI) no âmbito do Município de Paraty e dá outras providências”*.

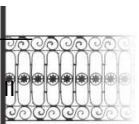
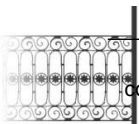
A proposição foi protocolada no dia 16/10/2025 (protocolo n.º 1791/2025), contendo o Projeto de Lei e a respectiva justificativa. Consta nos autos que no dia 20/10/2025 foi lida em Plenário, durante a 28ª Sessão Ordinária, bem como que encaminhada ao Departamento Jurídico no dia 21/10/2025.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, destinado a assegurar constitucionalidade, juridicidade e técnica normativa às proposições legislativas, conferindo segurança institucional às atividades do Parlamento, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania





do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 da Resolução n.º 432/2024¹ - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

Logo, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que a motivaram ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

A constitucionalidade e a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização do poder político e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o texto constitucional define um sistema de repartição de competências, por meio do qual divide atribuições (administrativas e legislativas) entre os entes que compõe a República, para que cada um atue dentro de uma esfera pré-desenhada pela Constituição. O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica.

Nesse contexto, necessário examinar se o ente municipal está autorizado a legislar em relação ao conteúdo do Projeto de Lei em apreço.

Cabe ao Município organizar o regime jurídico de seus servidores, nos termos do art. 7º, inc. XI, da Lei Orgânica³. Ademais, a matéria analisada diz respeito a interesse local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal⁴; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

¹ Artigo 110. Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara, constituído pela reunião dos Vereadores em exercício, em local, forma e número estabelecidos neste Regimento.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: XI – organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico unido dos servidores públicos;

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Verificada a competência, cumpre analisar a iniciativa, isto é, a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo. Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica⁵ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa reservada, sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, **deve necessariamente derivar de normal constitucional explícita e inequívoca** (ADI-MC n.º 724, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001) (*grifos nossos*).

No tocante ao Município de Paraty, as exceções são previstas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente). O desrespeito à hipótese de iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

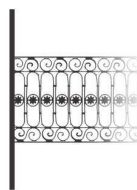
O Projeto de Lei em apreço visa alterar denominação de cargo vinculada à estrutura do Poder Executivo (agente de apoio a educação especial), matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, conforme o art. 43, inc. II, da Lei Orgânica⁶ e art. 61, §1º, inc. II, “c”, da Constituição Federal, por envolver servidores públicos de Poder diverso.

Esse entendimento é pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.323, DE 6 DE JULHO DE 2010, DO ESTADO DE RONDÔNIA. **CARGO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DA NOMENCLATURA.** RESTABELECIMENTO DE CARGOS EXTINTOS. EQUIPARAÇÃO A CARGO PERTENCENTE A CARREIRA DIVERSA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. **MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** (CF/1988, ART. 61, § 1º, II, “A” E “C”). INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO PARA ACESSO A CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS (CF/1988,

⁵ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.

⁶ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: [...] II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



ART. 37, II). VIOLAÇÃO CONFIGURADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. [...] 3. A Constituição Federal estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para editar leis que criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, bem como que versem sobre os servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF/1988, art. 61, § 1º, II, “a” e “c”), regra constitucional de observância obrigatória pelas unidades federativas (CF, art. 25; ADCT, art. 11). 4. A lei impugnada, ao revogar dispositivo de lei por meio do qual extintos determinados cargos, interferiu diretamente nos quadros da polícia civil do Estado de Rondônia, a resultar na invasão de iniciativa reservada ao Governador, conforme disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/1988. [...] 7. Pedido julgado procedente (ADI n.º 5021, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 25.04.2025, DJe 13.05.2025) (*grifos nossos*).

Por razões de autonomia institucional, princípio constitucional expresso⁷, é reservado a cada Poder a iniciativa para organizar o quadro de seus respectivos servidores.

Ademais, o regime jurídico é entendido como o conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas de conduta que regem a relação jurídico-funcional entre o servidor e o Poder Público, sendo a nomenclatura abrangida por esse termo.

Em outros casos que também não se tem, em tese, criação de cargos ou alteração de atribuições/jornada/vencimentos, o Poder Judiciário tem declarado a inconstitucionalidade da norma. Pertinente a reprodução do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. [...] 5. Recurso extraordinário provido (STF, RE n.º 1.445.377/RJ, Min. Rel. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 14.10.2024, p. 21.10.2024).

Desse modo, embora o art. 2º expresse que “a alteração de que trata o artigo anterior não implica criação de novo cargo, tampouco alteração das atribuições, jornada

⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





ou vencimentos atualmente estabelecidos”, a conclusão desta Procuradoria é de que há vício de iniciativa.

Alerta-se, desde já, que o vício de inconstitucionalidade não é passível de convalidação, podendo o Projeto de Lei se sujeitar à veto jurídico ou, após promulgado, à controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário (a qualquer tempo).

Sendo essa a conclusão, recomenda-se que a matéria seja veiculada ao Poder Executivo por meio de indicação, na forma do art. 199 do Regimento Interno⁸.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

No que diz respeito à técnica legislativa, observa-se que o cargo de agente de apoio à educação especial é previsto no Anexo I da Lei Complementar Municipal n.º 026/2016 (dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais do magistério e servidores da educação básica do ensino público municipal do Município de Paraty, lotados na Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências).

Salienta-se que, nos termos do art. 7º, inc. IV, da Lei Complementar n.º 95/98⁹, o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma Lei. Logo, deve haver alteração direta da LC n.º 026/2016, mediante Lei Complementar. Com isso, o instrumento normativo eleito é inadequado. Alerta-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF n.º 1.092/SE) admite modificação da natureza (ordinária para complementar) através de emenda parlamentar.

No mais, a redação apresenta razoável clareza e estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno. Recomenda-se que o Projeto de Lei seja encaminhado à redação final, considerando que o texto normativo e justificativa foram apresentados na mesma lauda.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 95/98¹⁰, de modo que a cláusula de vigência imediata é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, recomenda-se que contemple prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

2.3. Quanto ao conteúdo

⁸ Artigo 199. Indicação é a proposição escrita em que são solicitadas medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa seja de competência privativa do Poder Executivo ou Judiciário.

⁹ Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

¹⁰ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.



No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico à tramitação deste Projeto de Lei, considerando a autonomia do ente municipal para regular o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹¹, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito ao autor, opino pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 111/2025, ante o vício de iniciativa identificado.

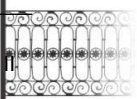
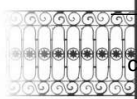
É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 27 de outubro de 2025.

Gustavo Felliipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹¹ Artigo 77. Todo projeto deverá ser encaminhado ao órgão jurídico da Casa que terá o prazo máximo de 07 (sete) dias para exarar o parecer de forma expressa quanto a sua legalidade e constitucionalidade, sendo encaminhados após seu parecer, para a Comissão de Justiça, Constituição, Redação, Obras e Serviços Públicos, que dispare de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310032003200310038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 27/10/2025 14:07

Checksum: **39E50D591AEBE435A6094F9A0422C108F5ED76AB2C32DD7A2332F7636DEC8BD9**