



PROCESSO N° 233/2023

PARTE INTERESSADA: *Silas Ferreira da Silva*

ASSUNTO: *Projeto de Lei Ordinária n° 11/2023*

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° /2023. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. GARANTE AOS ESTUDANTES DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES O DIREITO AO APRENDIZADO DA LÍNGUA PORTUGUESA DE ACORDO COM AS NORMAS E ORIENTAÇÕES LEGAIS DE ENSINO NA FORMA QUE MENCIONA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Ao Exmo.Sr.Presidente,

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de proposição de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa do **Exmo. Sr. Vereador Silas Ferreira da Silva**, visando garantir *“aos estudantes do Município de Marataízes o direito ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com as normas e orientações legais de ensino na forma que menciona”*, proibindo o uso de *“linguagem neutra”* nas escolas do município.
2. Tal solicitação foi subscrita pelo referido Edil Autor da proposição, estando o processo composto da seguinte forma:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
 - III. Justificativa (fl. 03); e
 - IV. Despachos Eletrônicos (fls. 04/08).
3. Ato contínuo, após a leitura da referida proposição, tal solicitação foi encaminhada para a Secretária Geral, que por sua vez, solicitou a análise jurídica da presente questão.
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo **08 (oito)** laudas.
5. **Brevemente relatado, passo a opinar.**





II - ANÁLISE JURÍDICA

6. Preliminarmente, cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria-Geral examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.

7. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes *“administrar é aplicar a lei de ofício”*. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

8. Acrescente-se, por oportuna, a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos nestes autos, aos quais poderá ser aplicado e juntado este parecer, vez que decorrem de atos administrativos e gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário - presunção *iuris tantum*¹ -.

9. De tal maneira, incumbe a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

10. Sob tal aspecto, cabe salientar o que afirma PESTANA², acerca da análise jurídica, uma vez que o sistema permite:

“(...) que o intérprete e o aplicador do Direito no caso concreto, mais das vezes, possam, a partir da sua luminosidade, solucionar questões que, sob a ótica dogmática, poderiam apresentar perplexidade”

11. Por essa razão, que o saudoso mestre MEIRELLES³, ao definir a natureza jurídica do parecer, lecionava:

“(...) pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.”

12. Não diferente, JUSTEN FILHO⁴ ensina que os *“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”*.

13. CARVALHO FILHO⁵, na mesma senda, traz:





*“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.**”*

*De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.⁶”*

Destaquei

14. Logo, o presente parecer jurídico facultativo⁷ busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica - exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral e no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93, sendo certo que tal competência legal é dos Órgãos de Controle, Interno e Externos.

III - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

15. Inicialmente convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal⁸ consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo⁹ e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal¹⁰.

16. Outrossim, a Constituição Federal elenca um rol de matérias cujas leis devem ser editadas pela União, e um outro rol de matérias que podem ser tratadas concorrentemente entre a União e demais entes federativos - dentre estes, o Município.

17. Sem delongas, acerca da educação, a Constituição Federal estabelece que:

*“Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:
(...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”*





18. Ademais, as gramáticas clássicas não registram a existência do “gênero neutro” ou “não binário” na língua portuguesa, e, fato é que a matéria não está afeta ao interesse local no sentido constitucional do termo.

19. Como sabido, ao Município foi atribuída competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos, representada por longo rol de temas que devem ser objeto de ação por essas esferas.

20. Todavia, “interesse local” deve ser entendido da mesma maneira que se define “interesse peculiar”, ou seja, com destaque para a idéia da predominância do interesse do Município sobre o eventual interesse regional ou nacional, excluindo a idéia de interesse exclusivo ou privativo da localidade.

21. Em suma, a preservação ou a superação da gramática por questões ideológicas não se insere nas competências municipais ligadas à preservação do interesse local, razão pela qual a propositura não reúne condições para validamente prosperar.

22. De fato, o Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar, já emitiu decisão sobre uma norma semelhante do estado de Rondônia, oportunidade em que suspendeu a eficácia da lei sob o argumento de que é competência privativa da União para legislar sobre o tema (ADI 7.019).

23. A ação acima mencionada ainda está em curso e pende de julgamento final, mas vale ressaltar que a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República já apresentaram manifestação a respeito, reforçando a inconstitucionalidade da norma por afronta à competência privativa da União. Neste sentido, a PGR destacou que:

“Questões que digam respeito ao ensino e ao aprendizado da Língua Portuguesa, de caráter obrigatório - o que abrange o conhecimento de formas diversas e alternativas de expressão, de caráter formal e informal -, estão inseridas nesse espaço normativo, de aplicação nacional.”

24. Feitas tais considerações, entende esta Procuradoria que **o projeto de lei em análise**, cuja iniciativa é de Representante do Poder Legislativo, **invade a competência privativa da União, caracterizando-se por vício de inconstitucionalidade.**

V - DA CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica **OPINA** pelo **arquivamento do Projeto de Lei**, visto que **inconstitucional**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa da União.





26. Por oportuno, resta consignar que a opinião da Procuradoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

É o humilde parecer opinativo, e como dito, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes, as quais compete a análise da conveniência e oportunidade da propositura, e, do Plenário, órgão Maior desta Casa Legislativa.

Marataízes/ES, 10 de setembro de 2023.

Umberto Batista da Silva Junior

Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES
OAB/ES 22.704

¹ “(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)” STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU 21/09/1998. Pág. 232.

² PESTANA, Marcio. Direito administrativo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014. p. 175.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 246.

⁶ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 512. - “*O parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.*”

⁸ **Constituição Federal** - Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁹ **Constituição Estadual** - Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁰ **Lei Orgânica** - Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:

