

PROCESSO Nº : 0140/2025.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 002/2025.
AUTOR : Vereador Wilson Carvalho

PARECER JURÍDICO¹ nº 018/2025 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 002/2025, que “**Dispõe sobre a limitação do uso de celulares nas escolas da rede pública municipal de Araguaína e dá outras providências.**”, de autoria do Vereador Wilson Carvalho.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da devida justificativa escrita (ID 40287), em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)² desta Casa, sendo devidamente protocolada e encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer, conforme previsto no artigo 179, inciso III, do Regimento Interno³.

É o relato do essencial. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a **análise técnico-jurídica**, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei nº 002/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁴ e conforme as atribuições previstas nos artigos 155 e 156

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.

²**Art. 157.** Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integralidade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

³ **Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - envio à Procuradoria Jurídica;

⁴ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 425/2024).

A priori, é necessário admitir que no procedimento prévio de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto sob três perspectivas elementares: **I)** A matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios; **II)** O respeito a rígida observância das preferências quanto a iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; **III)** A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

Alberto de Magalhaes Franco Filho ensina que "(...) o controle prévio e realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo e antes do projeto de lei ingressar no ordenamento jurídico. Este controle será realizado em regra pelos poderes Legislativo e Executivo e excepcionalmente pelo Judiciário. O Legislativo fará o controle preventivo através das comissões (...), na forma que determinar o regimento interno da respectiva legislativa (...)"

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Vereador nesta Casa de Leis. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho **opinativo**, de modo que **não é vinculativo**.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁵.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁶.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto pretende criar programa sob a responsabilidade do Poder Executivo Municipal, no sentido de prever proibições no âmbito das escolas municipais.

⁵ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁶ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021





Assim, de forma preliminar verifica-se que não há óbices relacionados à **competência**, uma vez que educação é matéria sobre a qual legislam concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local. Também **não há mácula quanto à espécie normativa eleita ou mesmo acerca de pressupostos de recebimento e processamento da propositura.**

No entanto, do ponto de vista formal a matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, §1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, ao dispor a respeito de matérias e práticas que devem ser implementadas pelo Poder Executivo, como a proibição do uso de aparelhos celulares em sala de aula, o que cabe exclusivamente ao Prefeito definir, através das políticas públicas a seu cargo.

O Projeto de Lei do Legislativo nº 002/2025, ora em análise, vai de encontro, ainda, ao disposto no art. 63, inciso IV e art. 95, inciso XII da Lei Orgânica Municipal:

Art. 63. **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

[...]

IV – criação, extinção, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal;** (Grifei)

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

[...]

XII – **dispor sobre** a estruturação, atribuições e **funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;** [...] (Grifei)

Nessa perspectiva, Hely Lopes Meirelles leciona que **não cabe ao Poder Legislativo, através de sua iniciativa legiferante, imiscuir-se em matéria tipicamente administrativa, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes** (art. 2º da CF/88 e art. 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a “normativa”, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missã





“normativa” da Câmara e a função “executiva” do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).** Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. **Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, p. 438/439).

A proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade material e formal. **Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer a execução de obrigações sob a responsabilidade do Poder Executivo, por se tratar de matéria de competência privativa do Prefeito, na esfera de sua discricionariedade.** Aliás, veja-se precedentes da jurisprudência relacionados ao caso em análise:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. **VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. PROIBIÇÃO DE USO DE CELULARES E CONGÊNERES NAS SALAS DE AULA. A Lei Municipal nº 17/2007, ao disciplinar sobre o uso de celulares em sala de aula, não dispôs sobre educação, mas regulamentou a organização e o funcionamento de órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação, violando, assim, o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE. Competência exclusiva do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70023540867, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 28-07-2008).

TJSP. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão fundada na violação, pelas normas legais, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual – Descabimento, pelos dois primeiros motivos – O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas – Ação conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.487, de 16 de julho de 2015, que dispõe sobre a instalação de lixeiras com cor indicativas da coleta**





seletiva em pontos de ônibus em todo Município de Santana de Parnaíba, e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que estabelece tarefas típicas de administração e as impõe ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, assim violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25 da Constituição Estadual) – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2212964-85.2015.8.26.0000, Relator: Des. João Carlos Saletti, Data do Julgamento: 16/03/2016).

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O **PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS**. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente** (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Carmen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10).

TJRS. Ementa: ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI 3004, DE 27 DE JANEIRO DE 2000, MUNICIPIO DE ESTEIO. MOSTRA-SE EM DESACORDO COM A CARTA ESTADUAL A LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA AS CONDIÇÕES DA COLETA DE LIXO NO ÂMBITO DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL, POR OFENSA S REGRAS QUE ESTABELECEM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. ACAO JULGADA PROCEDENTE. 11FLS. D (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70003855434, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Pedro Pires Freire, Julgado em: 02-12-2002). Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. DISPOSIÇÃO SOBRE A COLETA SELETIVA DE LIXO. ESTABELECIMENTO DE ENSINO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FALTA DE INICIATIVA DO PREFEITO. EFEITOS. 3. ORIGEM: ESTEIO. Referência legislativa: LM-3004 DE 2000 (ESTEIO) CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET- D DE 1989 CE-61 INC-I DE 1989 CE-82 INC-VII INC-XXII DE 1989 CE-149 DE 1989 CE-154 INC-I PAR-1 DE 1989 LM-2411 DE 1995 (ESTEIO)

Nota-se, assim, haver uma perene orientação jurisprudencial no sentido de que lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, evidencia vício formal de iniciativa e material por afrontar o princípio da separação dos poderes, caracterizando-se, via de consequência, inconstitucionalidade a se



apontada por esta Procuradoria.

Por todo o exposto, ainda que o projeto **possua alta carga de relevância social**, indubitavelmente, ao pretender tratar da matéria que diz respeito à organização administrativa da Secretaria de Educação, invadiu esfera de competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo pela carta constitucional.

Portanto, o projeto está revestido de inconstitucionalidade formal na medida em que a matéria regulada é reservada a iniciativa privativa do Prefeito Municipal, consubstanciando-se exatamente na hipótese do art. 61, §1º, II, e, da CF/1988⁷, bem como no já mencionado art. 63, inciso IV da Lei orgânica Municipal. Ou seja, é competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que verse sobre alterações na estrutura da Administração Pública⁸.

Assim, no que tange à **competência para legislar** sobre o tema, sabe-se que há um limite à iniciativa legislativa é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea "e" do inciso II do §1º do art. 61 da CF.

O projeto em análise viola o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes (CF, art. 2º). Contém vício formal referente à iniciativa do projeto de lei, porquanto, "ao exigir atuação administrativa do Poder Executivo", contrariou o art. 61, §1º, II, e, da CF.

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei Complementar possui vício de iniciativa, o que o torna inconstitucional.

Nada impede, porém, que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de requerimento, com base no art. 197 c/c art. 201, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araguaína, para que, pela via

⁷ **Art. 61.** [...]

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

⁸ **Tema 917** - "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** (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)." ARE 878911 RG / RJ.



política, o Prefeito implemente a medida veiculada.

Cabe explicitar que tal parecer **não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.**

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base nos fundamentos expostos, esta Procuradoria **ORIENTA** pela possibilidade de o Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver à autora a proposição em epígrafe, pela caracterização de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, da CF/88) e de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88; art. 4º da CE/TO), bem como afronta ao art.63, inciso IV e art. 95, inciso XII da Lei Orgânica Municipal.

Podendo a proposta ser remetida ao Executivo sob a forma de requerimento, com base no art. 197 c/c art. 201, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araguaína, para que, pela via política, o Prefeito implemente a medida veiculada.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 22 dias do mês de fevereiro de 2025.

ALANA BEATRIZ SILVA COSTA
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal
Matrícula n. 1066905 – OAB/TO 009237

