

PROCESSO Nº : 0819/2025.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 013/2025.
AUTOR : Vereador Max Fleury.

PARECER JURÍDICO nº 067/2025 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 013/2025, que **“Dispõe sobre a implantação do Programa “Escola da Inteligência” nas instituições de ensino público e particular do município de Araguaína, e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador MAX FLEURY.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)¹ 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 Interno².

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 013/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal³ e conforme as atribuições previstas nos artigos 155 e 156 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

¹ **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 integridade 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.

² **Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - envio à Procuradoria Jurídica;

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



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 Nobre 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 consultivo⁴.

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 Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

O projeto prevê, em seu art. 1º, que **"Fica instituído o Programa "Escola da Inteligência" nas instituições de ensino público e particular do município de Araguaína, com o objetivo de desenvolver a educação socioemocional dos alunos, professores e familiares."**

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021





Com referência ao assunto, verifica-se que foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de **proteção de direitos sociais** no âmbito do Município de Araguaína. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015](#))
(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:
(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#));
(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA (LOM):

Art. 3º São objetivos prioritários do município, em cooperação com a União e o Estado:
(...)

VI – dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de **educação**, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social;
(...)

Art. 22. O **Município**, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, **competindo-lhe privativamente**:
(...)

II - **suplementar** a legislação federal e estadual no que couber;

III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

(...)

VII – organizar, nos limites da lei, **a política administrativa de interesse local**, especialmente no que pertine à saúde pública, **educação** e meio ambiente; (...)

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:



I - assuntos de **interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adaptá-la à realidade do município;
(...)

Art. 199. A **educação**, direito de todos e dever do município e da família, **será promovida e incentivada** com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 200. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)
VII – **garantia de padrão de qualidade;** (Grifou-se)

O projeto de lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, §1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

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

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 013/2025,



oriundo do Poder Legislativo, **não invade a iniciativa privativa** do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A iniciativa do presente projeto por membro do Poder Legislativo é legítima, uma vez que a matéria central não está inserida no rol contido no Art. 63 da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, nem no Art. 27 da Constituição Estadual, onde constam o rol de matérias que são de competência privativa do Poder Executivo.

O Judiciário vem adotando posicionamento mais flexíveis no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa**. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A Constituição Federal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a matéria em análise, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem **exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente**, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Conclui-se, portanto, que a presente proposição se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.

No que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, vejamos o que dispõe o artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da



estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”

Desta feita, é necessário observar que o artigo 113 do ADCT é de cumprimento obrigatório pelos entes públicos como já manifestado pelo C. Supremo Tribunal Federal⁶.

Além disso, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece no artigo 16, incisos I e II, o seguinte teor:

“**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”

Aqui vale ainda registrar que o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal nas alíneas “a” e “b”, do inciso I, prevê o seguinte:

“**Art. 21.** É nulo de pleno direito:

- I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
 - a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
 - b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo”

Assim, apresenta-se **RESSALVA** quanto à necessidade de juntada dos documentos referentes ao Impacto Orçamentário e Financeiro nos autos do processo legislativo para a devida apreciação.

4. PROCESSO LEGISLATIVO E REGRAS REGIMENTAIS

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com os artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI) desta Casa, que assim dispõe:

“**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

⁶ STF. ADI 6074, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 21/12/2020.





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 proposituras 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”.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 58, da Lei Orgânica Municipal. É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º ⁷, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (art. 79, R. I.); e a **Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciências e Tecnologia** (art. 82, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

5. RESSALVAS:

Em detida análise por esta Procuradoria, ficou constatada a existência de dispositivos do projeto (**artigos 4º, 5º, 7º e 8º**) que versam sobre **organização administrativa, atribuições de Secretaria, e forma de execução de serviços públicos**, matérias cuja competência é reservada ao Poder Executivo, ou seja, se trata de competência privativa.

Os artigos acima citados acabam atribuindo a responsabilidade pela realização da ação ao Poder Executivo, e determinando **quais serão as Secretarias responsáveis por cada ato**, bem como dispõe sobre as **atribuições da Secretaria Municipal na execução do referido programa**, o que, nesse aspecto, acaba violando o art. 1º, §2º, e o art. 63, incisos III e IV, da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

“**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo. (...)

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

⁷ **Art. 45.** O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.





[...]

III – **organização administrativa**, matéria orçamentária e tributária, e **de serviços públicos municipais**;

IV – criação, extinção, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal**.

(Grifou-se)

Pelas razões expostas, **RECOMENDA-SE** a elaboração de **substitutivo, suprimindo os artigos 4º, 5º e 7º, e a alteração do artigo 8º**, sob pena de inconstitucionalidade parcial, por vício formal de iniciativa e afronta à autonomia dos poderes. Para tanto, **sugerimos a seguinte redação**:

Art. 8º O acompanhamento e a avaliação dos resultados do Programa serão realizados pelos **órgãos competentes a serem determinados pelo Poder Executivo**, com apoio de profissionais especializados, visando o aperfeiçoamento contínuo das ações.”.

Sugerimos ainda o acréscimo de um artigo na parte final do Projeto de Lei, com a seguinte redação:

“O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber”.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto e manifestarem-se sobre as questões de mérito, conveniência e oportunidade do Interesse Público.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto e diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria Jurídica manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei nº 013/2025, **após cumprimento das ressalvas acima indicadas**, observada a cautela quanto a eventual pedido de vista, cabendo, por fim, ao plenário e às comissões responsáveis a devida análise do mérito e conveniência da proposta.

Este é o parecer, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 09 dias do mês de abril de 2025.

ALANA BEATRIZ SILVA COSTA

Procuradora-Chefe da Câmara Municipal
Matrícula n. 1066905 – OAB/TO 009237

