



**PROCESSO Nº** : 0830/2025.  
**REFERÊNCIA** : Projeto de Lei nº 024/2025.  
**AUTOR** : Vereador Max Machado Fleury.

## PARECER JURÍDICO nº 065/2025 - ProcJur/CMA

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 023/2025, que **“Institui o Programa “Visão Nota 10”, que determina a realização de exames oftalmológicos para estudantes matriculados na rede pública de ensino fundamental 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)<sup>1</sup> 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 Interno<sup>2</sup>.

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 024/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> **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.

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

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



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 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 consultivo<sup>4</sup>.

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 Federal<sup>5</sup>.

### 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 “Visão Nota 10”, com o objetivo de promover a realização de exames**

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

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



**oftalmológicos em estudantes matriculados na rede pública municipal de ensino fundamental, visando à identificação precoce de problemas visuais e à melhoria do desempenho escolar”.**

Ou seja, a propositura em questão objetiva dispor sobre a possibilidade da realização de exames oftalmológicos em alunos da rede pública municipal de ensino fundamental por meio de técnicas simples de identificação de sinais de problemas visuais nos alunos, auxiliando na indicação de encaminhamento para avaliação oftalmológica.

A CRFB/1988, em seu art. 23, XII estabelece a competência legislativa concorrente para tratar da matéria. *In verbis*:

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

[...]

II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

[...]

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)

[...]

A Lei Federal nº. 8.080/1990 é a norma geral editada pela União que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, estabelecendo que:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

(...)

XVI - **elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde;**

(...)

Ressaltamos que da análise da matéria não estar-se-à diante de determinações relativas a ações para determinar as prioridades e políticas públicas de saúde no âmbito do SUS. O que alinharia-se, noutro giro, com a questão da iniciativa para propor a matéria. Ou seja, implicaria na inconstitucionalidade formal propriamente dita decorrente da inobservância do devido processo legislativo.

Em verdade foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de **assunto de interesse local**. Vejamos:

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL:**





**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;

(...) (Grifou-se)

Registra-se que a redação do PL é bastante principiológica, estabelecendo apenas normas mais gerais acerca da necessidade da conscientização da comunidade escolar sobre a importância da saúde ocular e da necessidade de acompanhamento oftalmológico periódico para os alunos (arts. 2º e 3º), permitindo ao Poder Executivo ampla liberdade quanto à regulamentação da medida.

Por fim, por se tratar de norma de caráter essencialmente regulatório e cuja adesão será facultativa, não vislumbramos custos relevantes para sua implementação, do ponto de vista da Administração. As ações de capacitação de que trata o art. 5º do PL poderão ser conduzidas no âmbito das políticas destinadas à capacitação dos profissionais da educação.

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 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.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 024/2025, 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 propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.*

#### 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 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".

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 <sup>6</sup>, da LOM, indica que

<sup>6</sup> **Art. 45.** O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a



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 (art. 4º) que versa sobre atribuições dos órgãos da administração pública municipal (unidades escolares), matéria cuja competência é reservada ao Poder Executivo, ou seja, se trata de competência privativa.

O artigo acima citado acaba atribuindo a responsabilidade pela promoção das atividades de triagem visual com os alunos ao Poder Executivo, 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:

[...]

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

(Grifou-se)

Pelas razões expostas, **RECOMENDA-SE** a elaboração de substitutivo, suprimindo o artigo 4º, sob pena de inconstitucionalidade parcial, por vício formal de iniciativa e afronta à autonomia dos poderes.

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

presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.





prosseguimento da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei nº 024/2025, **somente após cumprimento das ressalvas acima indicadas, 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 10 dias do mês de abril de 2025.

**ALANA BEATRIZ SILVA COSTA**

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

Nº PROC.: 00830 - PL 024/2025 - AUTORIA: Ver. Max Machado Fleury  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 005406 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 654B9053071CBF5BDDDF5BFC723C411799

