

PROCESSO Nº: 1278/2024.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 028/2024.

AUTOR: Vereador Wilson Carvalho

PARECER JURÍDICO Nº 073/2024 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 028/2024, que **“Dispõe sobre Programa “Educando a Mente”, a ser desenvolvido no Âmbito Escolar do município de Araguaína/TO e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador WILSON CARVALHO.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. 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 apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional,

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, **a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal**, competindo-lhe, ainda:

(...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis” (Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **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 consultivo².

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 Federal³.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

A presente propositura tem como principal objeto instituir o Programa de Inteligência Emocional Educando a Mente, a ser implantado no âmbito das escolas do Município de Araguaína. “ (Art. 1º).

O artigo 2º especifica que o programa de que trata a Lei tem como objetivo principal a prevenção, acolhimento e atendimento à saúde mental nas relações sociais no ambiente escolar, abrangendo os profissionais da Secretaria Municipal de Educação e os alunos da Rede Municipal de Ensino.

Após a devida leitura, verifica-se que a propositura do presente projeto de lei é de alçada que cabe a membro do Poder Legislativo, de acordo com os artigos 54, inciso III, e 56, *caput*, ambos da Lei Orgânica do município de Araguaína, integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*⁴, do Regimento Interno desta Casa.

² STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

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

⁴ Art. 74. A iniciativa dos Projetos de Leis, cabe a qualquer Vereador, aos eleitores inscritos no município através de iniciativa popular, (Art. 50 da Lei Orgânica Municipal) e ao Prefeito, sendo privativa deste a proposta orçamentária e as que criem cargos, funções ou empregos públicos e aumentem vencimentos dos funcionários do Executivo Municipal.



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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#);

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

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**;

(...)

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 adapta-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)

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

Em assim sendo, 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.

Portanto, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação deste Projeto de Lei, de autoria parlamentar.

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 028/2024, 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.

Em que pese o projeto de lei em análise preveja ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público, o faz **de forma genérica**, trazendo apenas **diretrizes** para nortear a realização das referidas ações. O mesmo não especifica quais são os órgãos responsáveis, não cria novas atribuições a órgãos ou servidores, nem determina quais ações deverão ser desenvolvidas pela Administração para a realização da política pública a ser implementada, ficando a cargo do Poder Executivo a gestão e o planejamento, inclusive financeiro, de tais ações (respeitando-se, portanto, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, “e”, da CF/88).

Ademais, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível 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



fixação de campanhas, programas ou datas especiais, 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. No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os requisitos de formalidade para o projeto de lei, conforme do art. 76 e seus incisos, encontram-se presentes neste projeto, devidamente assinalado por seu autor.

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.) e a de **Educação, Cultura e Assistência Social** (Art. Art. 50, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

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.

4. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria OPINA pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação da



matéria proposta, razão pela qual manifesta **PARECER FAVORÁVEL** ao devido prosseguimento nesta Casa de Leis, por não vislumbrar vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 12 dias do mês de junho de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁵

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁵ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

