



Processo administrativo nº 1005/2026

Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026

Proponente: Vereador Flávio Volponi (PP)

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei que institui a diretriz de incentivo à prática do jogo de xadrez nas unidades de ensino da rede municipal de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do Projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026, de autoria do Vereador Flávio Volponi Pereira (PP), que "institui a diretriz de incentivo à prática do jogo de xadrez nas unidades de ensino da rede municipal de Viana".

Segundo a justificativa apresentada, o projeto visa estabelecer diretrizes programáticas para o fomento da prática do xadrez no ambiente escolar, reconhecendo o jogo como instrumento pedagógico capaz de estimular o raciocínio lógico, a concentração, a memória, a disciplina, a resolução de problemas e o desenvolvimento socioemocional dos estudantes. O autor destaca que a medida possui baixo custo, elevado impacto educacional e contribui para a formação integral dos educandos, sem interferir na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A proposição estabelece objetivos educacionais, autoriza o Poder Executivo a promover oficinas, cursos, torneios e eventos pedagógicos, e faculta a celebração de parcerias com entidades públicas e privadas para apoio técnico e material. Ressalta-se que o projeto não cria obrigações diretas de fazer, não institui cargos ou órgãos e não impõe despesas compulsórias, possuindo natureza de diretriz e fomento de política pública.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona DI PIETRO, Maria Silvia Zanella³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Desde logo, cumpre destacar que a Procuradoria desta Casa Legislativa possui competência estritamente técnico-jurídica, não lhe cabendo adentrar em juízos de conveniência ou oportunidade política, os quais são reservados aos parlamentares.

Assim, a análise que se segue limita-se à verificação da constitucionalidade formal e material, juridicidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026.

3.1.1. Competência

A competência legislativa municipal para dispor sobre a matéria encontra respaldo jurídico claro. O art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, confere aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A Lei Orgânica do Município de Viana, em seu art. 7º, incisos III e V, reforça essa competência ao atribuir ao ente municipal a promoção do bem-estar da população e a organização dos serviços públicos locais, especialmente na área educacional.

Além disso, a Constituição Federal estabelece, no art. 23, inciso V, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação". Trata-se de competência administrativa compartilhada, que autoriza e incentiva a atuação cooperativa dos entes federativos na promoção de políticas públicas educacionais e culturais — exatamente o caso da diretriz de incentivo ao xadrez no ambiente escolar.

O art. 205 da Constituição reforça esse entendimento ao dispor que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade", visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. A instituição de diretrizes pedagógicas complementares, como o incentivo ao xadrez, insere-se diretamente nesse dever constitucional de promoção e incentivo à educação.





A proposição, portanto, insere-se no âmbito do interesse local e da competência comum, pois estabelece diretriz programática voltada ao aprimoramento da política educacional municipal. Trata-se de matéria que afeta exclusivamente a rede de ensino de Viana, sem interferir em normas gerais de educação, sem contrariar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e sem inovar em campos reservados à União ou aos Estados.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 30 da Constituição, tem afirmado que a autonomia municipal deve ser prestigiada sempre que a matéria disser respeito à organização dos serviços públicos locais, à melhoria da qualidade do ensino e à implementação de políticas públicas de interesse direto da comunidade escolar. A Corte reconhece que os Municípios podem editar normas que estabeleçam diretrizes educacionais complementares, desde que não contrariem normas gerais federais.

É oportuno mencionar o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes⁵, em sua lição doutrinária sobre a competência suplementar dos Municípios. Segundo sua análise, cabe aos entes municipais a regulamentação das leis federais e estaduais, desde que ajustadas às peculiaridades locais, sem que haja contradição com a normatividade superior:

O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.

Esse posicionamento reforça a legitimidade do Município para adequar normas gerais às realidades específicas de sua população, garantindo uma aplicação mais eficaz e contextualizada das legislações já vigentes. Dessa forma, a competência suplementar não configura inovação legislativa, mas sim um mecanismo para aprimorar a execução das normas dentro da esfera municipal.

Nesse contexto, a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁶ esclarece que o interesse local se caracteriza pela predominância das necessidades municipais sobre as estaduais ou federais, abrangendo temas que, direta ou indiretamente, influenciam a vida dos cidadãos e refletem na organização da municipalidade.

⁵ *Direito constitucional*. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017. p. 244.

⁶ *Direito municipal brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





A instituição de diretrizes de incentivo ao xadrez — atividade pedagógica de baixo custo e alto impacto cognitivo — insere-se de forma legítima na competência legislativa municipal.

Dessa forma, verifica-se que o PLO nº 34/2026 respeita a repartição constitucional de competências e se enquadra plenamente no âmbito legislativo municipal.

3.1.2. Iniciativa

FERREIRA FILHO⁷ destaca que, no atual quadro institucional, não há iniciativa legislativa irrestrita, uma vez que nenhum órgão estatal possui competência para propor leis sobre qualquer matéria indiscriminadamente. De acordo com sua análise, todos os órgãos superiores exercem um poder de iniciativa limitado, condicionado às disposições normativas que definem suas atribuições.

Dessa forma, conclui-se que a reserva de iniciativa legislativa configura uma restrição à função legislativa, devendo obrigatoriamente ser prevista expressamente na Constituição, não podendo ser presumida ou aplicada de maneira ampla sem fundamento constitucional.

No tocante à iniciativa legislativa, verifica-se que o projeto foi apresentado por parlamentar no exercício regular de sua função legislativa típica. A proposição não cria cargos, não altera a estrutura administrativa do Poder Executivo, não disciplina atribuições de órgãos públicos e não interfere no regime jurídico de servidores.

O art. 61, §1º, da Constituição Federal, que encontra simetria no art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana (LOMV), restringe a iniciativa privativa do Executivo às matérias que tratem de servidores públicos, regime jurídico, criação de órgãos e estrutura administrativa. O projeto em análise não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses.

A redação do PLO nº 34/2026 foi cuidadosamente estruturada para evitar qualquer vício de iniciativa, utilizando expressões como “fica instituída diretriz”, “poderá o Poder Executivo”, “caráter programático e facultativo”, e condicionando a execução à conveniência administrativa e à disponibilidade orçamentária. Trata-se, portanto, de norma de fomento e incentivo, e não de imposição.

⁷ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no **Tema 917 da Repercussão Geral**, consolidou entendimento de que:

"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" (ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes).

No caso presente, a proposição não cria despesa obrigatória, limitando-se a estabelecer diretrizes gerais de política pública educacional, cuja execução permanece discricionária e sujeita ao planejamento pedagógico e orçamentário do Executivo.

O STF também tem reiterado que leis de iniciativa parlamentar são válidas quando buscam apenas a concretização de princípios constitucionais, como educação, cultura, desenvolvimento humano e formação integral dos estudantes. Nesse sentido:

"O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais." (Rcl 67710 AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin)

Dessa forma, conclui-se que **não há vício de iniciativa** no Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026, sendo plenamente legítima sua apresentação por membro do Poder Legislativo municipal.

3.2. Aspecto Material

O Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026 tem por objeto instituir diretriz de incentivo à prática do jogo de xadrez nas unidades de ensino da rede municipal de Viana, com caráter programático, facultativo e voltado ao fomento educacional. Trata-se de norma de estímulo e orientação pedagógica, sem imposição de obrigações diretas ao Poder Executivo, sem criação de despesas compulsórias e sem interferência na estrutura administrativa municipal.

A Constituição Federal estabelece, no art. 205, que **a educação é direito de todos e dever do Estado e da família**, devendo ser "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade", com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. A diretriz proposta se insere diretamente nesse mandamento constitucional, ao fomentar atividade pedagógica reconhecida por seu impacto positivo no desenvolvimento cognitivo, socioemocional e formativo dos estudantes.





Além disso, o art. 23, inciso V, da Constituição, dispõe que é **competência comum** dos entes federativos "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação". A instituição de diretrizes de incentivo ao xadrez, uma atividade que integra elementos culturais, cognitivos e educacionais, harmoniza-se com essa competência compartilhada, reforçando a legitimidade da atuação municipal.

O conteúdo do projeto é compatível com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁸, que prevê o desenvolvimento de competências gerais como pensamento crítico, resolução de problemas, argumentação, autocontrole, responsabilidade e colaboração, como é notável em seu item 2:

"2. Exercitar a curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas."

O xadrez, enquanto ferramenta pedagógica, contribui diretamente para o desenvolvimento das competências previstas na BNCC, especialmente aquelas relacionadas ao pensamento crítico, à resolução de problemas, à concentração, à argumentação e à colaboração. A diretriz proposta, contudo, não substitui conteúdos obrigatórios nem altera a matriz curricular, funcionando apenas como instrumento complementar de apoio ao processo de ensino-aprendizagem.

A proposição preserva a autonomia pedagógica das unidades escolares e a discricionariedade administrativa do Poder Executivo, pois prevê implementação gradativa das ações, conforme o planejamento de cada escola e a disponibilidade orçamentária e financeira do Município. Não impõe metas, cronogramas, obrigações de fazer ou criação de programas vinculantes; estabelece, apenas, diretrizes gerais de fomento.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a constitucionalidade de leis municipais que instituem diretrizes de políticas públicas, desde que não interfiram na organização administrativa nem criem obrigações diretas ao Executivo. Nessa linha, normas programáticas de incentivo, orientação ou promoção de políticas públicas configuram exercício legítimo da função legislativa, especialmente quando voltadas à concretização de direitos fundamentais, como a educação.

A implementação das ações previstas no projeto também se mostra compatível com a Lei Complementar nº 101/2000, especialmente porque o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro apenas quando a

⁸ [anexo texto bncc](#)





norma cria despesa obrigatória de caráter continuado ou expande ação governamental capaz de gerar aumento permanente de gastos.

No caso do PLO nº 34/2026, não há criação de despesa obrigatória nem imposição de execução imediata ou compulsória de programas educacionais. A redação reforça esse caráter ao utilizar expressões como “caráter programático e facultativo” e “poderá o Poder Executivo”, além de condicionar a implementação à disponibilidade orçamentária e financeira, conforme previsto no art. 5º do projeto.

Assim, trata-se de norma de diretriz e fomento, cuja execução permanece discricionária e sujeita ao planejamento pedagógico e orçamentário do Município. Por essa razão, não há aumento automático de despesa nem necessidade de apresentação de estimativa de impacto, nos termos do art. 16, incisos I e II, da LRF.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas estaduais também reconhece que leis programáticas, por apenas autorizarem ações sem impor obrigações financeiras, não violam a LRF nem demandam prévia estimativa de impacto. O projeto, portanto, respeita o regime fiscal vigente.

Do ponto de vista material, a norma é adequada, necessária e proporcional, pois incentiva atividade pedagógica relevante, supre ausência de diretriz municipal semelhante e preserva a autonomia administrativa do Executivo.

Por fim, o projeto não viola normas gerais de educação, não contraria a legislação federal e não extrapola a competência municipal. Ao contrário, insere-se de forma harmônica no sistema constitucional de promoção da educação, da cultura e do desenvolvimento humano.

Dessa forma, verifica-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026 é **materialmente constitucional**, compatível com o ordenamento jurídico vigente e adequado à promoção de políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

3.3. Técnica Legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa empregada no Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026. A técnica legislativa, conforme leciona Gonçalves Carvalho Kildare⁹, consiste no “modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes”, abrangendo

⁹ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.





desde a necessidade de legislar até a publicação da norma. Trata-se de instrumento essencial de racionalização da produção normativa, garantindo clareza, precisão, coerência e sistematicidade ao ordenamento jurídico.

Por sua vez, Natália Miranda Freire¹⁰, ao tratar da técnica legislativa como parte integrante da Ciência do Direito, destaca que ela transcende a mera redação de textos legais, constituindo verdadeiro método científico voltado à construção de normas claras, compreensíveis e eficazes. A técnica legislativa, portanto, não é apenas forma, mas elemento indispensável para a validade, inteligibilidade e aplicabilidade das leis.

À luz desses parâmetros, verifica-se que o PLO nº 34/2026 observa a LC nº 95/1998, pois apresenta ementa clara, epígrafe regular, unidade temática e redação compatível com seu objeto. O projeto trata exclusivamente da diretriz de incentivo ao xadrez no ambiente escolar, sem matérias estranhas ou acessórias indevidas, atendendo ao art. 7º da LC nº 95/1998.

A redação define o objeto da norma, preserva seu caráter programático e facultativo e utiliza adequadamente a expressão "poderá", mantendo a discricionariedade administrativa e evitando imposição de obrigações ao Executivo. Os objetivos pedagógicos estão organizados de forma objetiva, e os dispositivos finais condicionam a execução à disponibilidade orçamentária e financeira, esclarecendo que a lei não cria cargos, órgãos ou despesas obrigatórias. A cláusula de vigência está adequada ao art. 8º da LC nº 95/1998, bem como não se identificam vícios de redação, ambiguidades ou dispositivos incompatíveis com lei ordinária. A norma é clara, objetiva e tecnicamente regular.

Como bem observa Ricardo Menezes Perpétuo¹¹, as regras de técnica legislativa "*não são apenas desejáveis*", mas obrigatórias, pois asseguram que a norma contribua para a segurança jurídica e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. O projeto em análise atende a esses requisitos, apresentando estrutura formal adequada e redação compatível com os padrões exigidos.

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026 está **tecnicamente regular**, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 95/1998 e com o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

¹⁰ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.

¹¹ *Legislativa [manuscrito]: uma perspectiva inovadora para legislar*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 28





4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE pela constitucionalidade formal e material, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei Ordinária nº 34/2026, por inexistirem vícios que impeçam seu regular processamento.

Este parecer possui natureza opinativa e tem por finalidade orientar o Presidente da Câmara Municipal e as Comissões Permanentes competentes, sem caráter vinculante, cabendo aos órgãos deliberativos a decisão final sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 22 de junho de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310037003700350039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 08/07/2026 14:00

Checksum: **A359F5A403E4D168518A6115321D1C0337A3D6B4C34A1F04061854FB3DFF9BFC**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 09/07/2026 10:58

Checksum: **B36E2CCCD1673A99AF4810450C1F68DD5EFE1602544CF907A08F10F9F10DAB0E**

