



**Processo Administrativo nº 657/2025**

**Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025**

**Proponente:** Vereadora Sueli Pancier - PSB

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei Ordinária que dispõe sobre a instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal de Viana e dá outras providências. Inconstitucionalidade, ilegalidade e regular técnica legislativa do referido projeto.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025, de autoria da Excelentíssima Senhora Vereadora Sueli Pancier (PSB), que dispõe sobre a instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal de Viana e dá outras providências.

Em sua justificativa, a Vereadora argumenta o seguinte: *"A presente proposição visa assegurar um ambiente escolar mais acolhedor e propício ao desenvolvimento integral dos estudantes, oferecendo suporte emocional e psicológico, prevenindo transtornos mentais e contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico e do convívio social. A implementação deste serviço, denominado Viana Mente Viva, se justifica pela crescente demanda por apoio psicológico dentro do ambiente escolar, sendo essencial para garantir o bem-estar de toda a comunidade escolar."*

Após a tramitação inicial regular, a Procuradoria desta Casa Legislativa fora provocada a se manifestar nos autos, para cumprimento do art. 127, §2º do Regimento Interno, em prol de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto indicativo.

É breve o relatório.

### 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - 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 STF<sup>1</sup>.





No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

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 Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> :

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 Melo<sup>4</sup>:

[...] 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.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressaltado o caráter opinativo da Procuradoria, 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.

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

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





### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, cabe esclarecer que a Procuradoria detém competência técnica-jurídica, não se imiscuindo, portanto, em questões de interesse político-administrativas, as quais são de competência exclusiva dos parlamentares desta Casa. Por isso, as ponderações aqui apresentadas referem-se à aferição da constitucionalidade formal e material, a juridicidade e legalidade, bem como a técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária submetido à análise.

#### 3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

##### 3.1.1. Competência

Inicialmente, quanto à competência, não há qualquer óbice à proposta. Conforme dispõe o art. 30, I, da CF/88, "*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*" No mesmo sentido, o art. 7º da Lei Orgânica do Município de Viana refere que "*Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu **interesse local** e ao bem-estar de sua população, [...];*"

Insta registrar, desde logo, que a matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 é de interesse local (CF, art. 30, I), como sendo "*aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal*".

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, que vem esclarecer que "*o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União*", ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da Constituição Federal.

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237<sup>6</sup>:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. **5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** **6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara,** uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

(RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019)

Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, considerando que trata de instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas públicas da rede municipal de ensino no Município de Viana. Tal matéria se encontra sob a égide do art. 7º, III e IV da Lei Orgânica do Município de Viana:

Art. 7º Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

III - dispor sobre a organização e a execução de seus serviços públicos;

<sup>6</sup> RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)





IV - organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico de seus servidores;

Infere-se que a obrigatoriedade da implantação modifica a organização do quadro de funcionários ligados ao sistema educacional, bem como a organização e execução do serviço público de educação.

Lado outro, além do artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal, os artigos 11 e 12 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), atribuem competência aos Municípios para organizar seus sistemas de ensino e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Dessa forma, conclui-se que o Município exerce sua competência legislativa de maneira legítima em relação ao tema em análise, sob a égide dos dispositivos elencados.

### 3.1.2. Iniciativa

O projeto apresentado aparenta, em uma leitura rápida da ementa e do art. 1º, tratar apenas da instituição de uma política pública, o que é plenamente possível aos membros do legislativo, como já externado em diversos pareceres deste setor.

Contudo, quando da leitura integral da propositura, nota-se que há certa extensividade da legisladora, pois com a redação proposta, além da criação da política pública, consequentemente, criará atribuições para Secretarias Municipais, vide seu art. 5º, modificará as atribuições de cargos no Poder Executivo, vide seu art. 2º, e, ainda que implicitamente, alterará o plano municipal de educação.

Assim sendo, **o projeto apresentando está eivado de vício formal**, vez que a iniciativa para propositura da matéria não foi respeitada, conforme fundamentos a seguir transcritos.

No tocante à iniciativa da propositura, trata-se de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, tendo em vista que ao versar sobre a instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal, *cria atribuições a Secretarias Municipais, modifica a organização administrativa, prevê a execução de serviços públicos e cria novas atribuições a pessoal da Administração*. Tal matéria se encontra especificamente prevista no art. 31, parágrafo único, I, da Lei Orgânica do Município de Viana, que descreve a reserva de iniciativa do Prefeito:

Art. 31 [...]

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, **funções** ou empregos públicos na administração





direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal da administração**;

[...]

IV - criação e **atribuições das Secretarias Municipais** e órgãos do Poder Executivo.

Por sua vez, o art. 61, § 1º, II, *a* e *b*, da Constituição Federal, preordena que:

Art. 61 [...]

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

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal da administração** dos Territórios;

À luz do *princípio da simetria*<sup>7</sup>, é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º); no caso em voga, nas matérias que se encontram previstas no art. 61, § 1º, II, *a* e *b* da Constituição Federal, e sua simetria na Lei Orgânica do Município de Viana.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal considera que o preceito da Constituição Federal contido no art. 61, § 1º, II é de observância obrigatória e simetricamente extensível ao plano constitucional estadual:

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a* e *c*, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.

[ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, DJ de 18-6-2004.]  
= RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686

<sup>7</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.





Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria.

[ADI 2.029, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2007, P, DJ de 24-8-2007.] = ADI 3.791, rel. min. Ayres Britto, j. 16-6-2010, P, DJE de 27-8-2010

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

[ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]  
= RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012

Em reforço, Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup> assevera que:

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 compe 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 missão '**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**

<sup>8</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





**nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões 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.

Inclusive, neste sentido preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Insta registra que esta Procuradoria já se manifestou anteriormente, no Projeto de Lei nº 03/2022, oriundo da vereança, que abordava matéria similar e com os mesmos objetivos, bem como era também eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Ao passo que foi apontada a criação de atribuições à Secretaria Municipal de Educação, foi também apresentada a usurpação de competência pois o Projeto "criaria novas atribuições em cargo vinculado ao executivo municipal."

Vista a simetria entre matérias e vícios, a legislação aplicável e os precedentes da Procuradoria desta Casa de Leis, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 trata de matéria capaz de comprometer a reserva de iniciativa do Prefeito Municipal.

Embora a matéria seja de competência municipal e compatível com as diretrizes da educação nacional, o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 apresenta vício de iniciativa, pois trata de organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, cuja iniciativa é privativa do Prefeito.

Portanto, considerando todos os fundamentos expostos e a jurisprudência supracitada, verifica-se que não foi observado o requisito de iniciativa necessário à deflagração do processo legislativo, razão pela qual se configura vício formal de inconstitucionalidade que compromete o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025.

### **3.2. Aspecto Material**

Evidentemente que, após a conclusão tecida no tópico anterior, relativa à usurpação este parecer poderia se ater a que ali foi posto. Conquanto, a fim de tratar a matéria com o zelo que é de praxe deste setor, enfrentaremos a parte material inserta na propositura.

Pois bem.

<sup>9</sup> *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.





Quanto ao seu aspecto de fundo, o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 tem por escopo a instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal de ensino no Município de Viana, nos seguintes termos:

**PROJETO DE LEI \_\_\_\_\_, de 13 de Março de 2025**

“Dispõe sobre a instituição do serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal de Viana e dá outras providências”.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA** decreta:

Art. 1º. Fica instituído o serviço de atendimento psicológico nas escolas da rede municipal de ensino de Viana, denominado Viana Mente Viva, com o objetivo de promover a saúde mental e o bem-estar dos alunos, professores e demais profissionais da educação.

1§ O profissional deverá se disponibilizado, semanalmente, em cada escola municipal, a fim de oferecer atendimento psicológico aos alunos, proporcionando o acompanhamento necessário.

2§ Quando identificado que o suporte fornecido não é suficiente, o profissional realizará o encaminhamento dos estudantes para unidades de saúde especializadas, garantindo o cuidado adequado.

Art. 2º O serviço de atendimento psicológico será disponibilizado em todas as escolas municipais, por meio de remanejamento de profissionais da psicologia devidamente registrados no Conselho Regional de Psicologia (CRP) vinculados a secretaria de saúde.

Art. 3º São objetivos do serviço de atendimento psicológico nas escolas municipais de Viana:

I - Identificar e atender alunos que apresentem dificuldades emocionais, comportamentais ou de aprendizagem;

II - Promover ações de prevenção e combate ao bullying, violência escolar e outras formas de discriminação;

III - Oferecer suporte psicológico aos professores e demais profissionais da educação;

IV - Desenvolver programas de educação emocional e social, visando o fortalecimento da autoestima e do desenvolvimento pessoal dos alunos;

V - Realizar encaminhamentos para serviços de saúde mental, quando necessário;





VI - Trabalhar em conjunto com as famílias, promovendo orientação e apoio psicossocial.

Art. 4º O atendimento psicológico será realizado em ambiente apropriado e sigiloso dentro da unidade escolar, garantindo o respeito à ética profissional e ao sigilo das informações.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Educação, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, será responsável pela implementação e fiscalização do serviço de atendimento psicológico nas escolas.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Viana, 13 de março de 2025.

**SUELI PANCIER**

Vereador – PSB

Avaliar-se-á a propositura quanto à sua *constitucionalidade e legalidade*, bem como acerca do respeito aos ditames da *responsabilidade fiscal*.

### 3.2.1. Da constitucionalidade

O projeto afina-se com o dever constitucional do Poder Público de promover a educação visando a pleno desenvolvimento da pessoa, vide art. 205 da Constituição Federal. Esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre a educação (art. 24, IX) e aos Municípios, complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II), bem como, por competência comum com os outros entes federados, proporcionar os meios de acesso à educação. Também, o Art. 227 da Carta Magna, estabelece, em redação reproduzida no art. 191 da LOMV:

Art. 227. É **dever** da família, da sociedade e **do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**

É evidente que, por força constitucional, é dever do Estado, *lato sensu*, incluindo os Municípios como ente estatal *stricto sensu*, assegurar às crianças e adolescentes a educação





e o direito à vida, saúde e dignidade, colocando-os a salvo da negligência. Exegeticamente, a intersecção desses deveres constitucionais ocorre no ambiente escolar, onde, no contexto da educação básica e fundamental, o Município deve ser o provedor de segurança e educação das crianças e adolescentes sob seus cuidados.

Sob essa ótica, os Municípios podem e devem garantir os direitos fundamentais de todos os discentes no ambiente escolar por meio das formas legalmente permitidas.

Também não há vedações constitucionais expressas quanto à propositura do projeto, uma vez que sua temática se insere claramente dentro dos assuntos de interesse local. Dessa forma, considerando as razões anteriormente expostas sobre a iniciativa, reafirma-se a sua constitucionalidade.

### **3.2.2. Da legalidade**

Acerca da legalidade, o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 intersecciona-se com iniciativas gerais em plano federal, como a 13.935/2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Na referida legislação, restou estabelecida que as redes públicas devem contar com "*serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.*"

A mesma legislação definiu no art. 2º que os sistemas de ensino deveriam implementar a lei em até 01 (um) ano, contado da publicação. Analisando a estrutura municipal, verifica-se que, muito embora haja menção superficial acerca da psicologia e assistência social nas escolas no Plano Municipal de Educação, o Município de Viana não implementou a Lei Federal.

Diante de tal situação poderia surgir o seguinte questionamento: se o Município de Viana não implementou a Lei, que definiu a obrigatoriedade de serviços de psicologia e de serviço social nas escolas, no prazo estabelecido e a propositura versa sobre a instituição de uma política de psicologia, que garantirá o serviço psicológico nas escolas, por qual motivo haveria inconstitucionalidade? Nenhum, não fosse o vício de iniciativa exposto anteriormente acerca da propositura em análise.

Cumpra-se asseverar que o Projeto de Lei analisado não faz qualquer menção a Lei Federal nº 13.935/2019. De igual modo, a rigor do contido no art. 2º da Lei 13.935/2019, entendemos que cabe ao Executivo, enquanto operador da educação em âmbito municipal, exercer a regulamentação da Lei Federal.

Tais iniciativas buscam fundamento na Constituição, como anteriormente exposto, bem





como no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que prevê os seguintes dispositivos acerca da segurança em ambiente escolar:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Também, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) define estratégias educacionais para todo o país, incluindo as Estratégias 4.5 e 10.9, que visam, respectivamente, *in verbis*:

4.5) estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com instituições acadêmicas e integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos (as) professores da educação básica com os (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

10.9) institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

Dessa forma, a propositura encontra lastro legal para a promoção do atendimento psicológico em ambiente escolar.

### **3.2.3. Da responsabilidade fiscal**

Inicialmente, ressalta-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 apresenta reflexos consideráveis no plano fiscal e orçamentário, por sua política pública lidar com remanejamento de pessoal, embora não crie atribuições e cargos no poder executivo, alterará de certo modo o plano municipal de educação, bem como demanda alteração considerável





na estrutura escolar para atender a seus ditames. Logo, por criar ação que acarreta aumento de despesa, deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em respeito ao art. 16, I, da LRF:

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 subseqüentes;

Vale destacar que o descumprimento deste comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode ocasionar penalidades ao ente municipal; a exposição de tais consequências é procedimento padrão da equipe técnica da Câmara Municipal de Viana em processos legislativos.

Apesar de Projetos de Lei serem o início do processo legislativo, e não gerarem por si só impactos orçamentários factuais, isto por si só não os eximem da primordial necessidade de debate e mesmo de elaboração dos estudos de impacto orçamentário quando versam sobre matérias que gerem aumento de despesa. Sobre o assunto, destaca-se o entendimento fixado em Enunciado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

A ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no início do processo legislativo que resulte em aumento de despesa obrigatória não compromete, por si só, a constitucionalidade da norma, desde que tal estimativa seja apresentada antes da sanção do projeto de lei. Recomenda-se, contudo, que a estimativa de impacto acompanhe a proposição legislativa desde o início do processo, a fim de propiciar maior debate e controle sobre a criação ou alteração desse tipo de despesa. (Acórdão 00867/2023-6 – 2ª Câmara)

Entretanto, observa-se que os estudos necessários não foram juntados aos autos do presente processo legislativo, o que poderá prejudicar a análise de atendimento dos demais requisitos das normas municipais e o mérito da proposta pelas Comissões Permanentes da Casa e pelos Senhores Vereadores, em especial, bem como pelo Poder Executivo no exercício de sua iniciativa legislativa privativa.

Ressalte-se, ainda, que a análise concreta e individualizada dos fatores que resultarão na execução da norma escapa das atribuições dessa Procuradoria. Frisa-se, ainda, que da leitura da justificativa ao Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025, não se extrai qualquer informe sobre a existência de aumento de despesa em razão do apresentado.





Fundamento para tal entendimento se encontra no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que versa o seguinte:

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.

Já é entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o art. 113 da ADCT se aplica a todos os entes federativos, e sua inobservância gera a inconstitucionalidade da norma, vide a ADI 6102, de relatoria da Exma. Ministra Rosa Weber:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos.** Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento





parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021, grifo nosso)

Ainda que o Projeto de Lei não consigne expressamente a criação de cargos públicos, a instituição do serviço de atendimento psicológico denominado 'Viana Mente Viva' configura, materialmente, a criação de uma nova ação governamental no âmbito da rede pública de ensino municipal.

A efetivação deste serviço, pela sua própria natureza, implicará em despesas públicas, seja por meio da contratação de profissionais, celebração de convênios ou outras formas de execução indireta. Assim, independentemente da ausência de previsão expressa no texto legal, o projeto gera impacto financeiro e, por conseguinte, atrai a necessidade de observância das exigências do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com vistas à esta circunstância, como não há elementos objetivos aptos a possibilitar a aferição pela Procuradoria de existência de aumento de despesas de natureza obrigatória, apesar de ser possível inferir pela natureza da propositura, seu dispositivo genérico acerca das dotações orçamentárias, e sua relação com normas de regência em vigor. Assim sendo, **além do vício de iniciativa, salvo melhor juízo, o projeto também padece de irregularidades do ponto de vista material.** Portanto, **recomenda-se:**

- a) Apresentação pela proponente de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da propositura, sob a égide da LOA e PPA vigentes, sob pena de inconstitucionalidade da norma a ser declarada *a posteriori*.

Diante desse cenário, recomenda-se a conversão do Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 em Projeto de Lei Indicativo, nos termos do art. 125 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana, com o objetivo de sugerir ao Poder Executivo Municipal a implementação da Lei Federal nº 13.935/2019, nos moldes propostos. Alternativamente, na hipótese de inexistirem elementos suficientes para a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida, recomenda-se sua conversão em indicação legislativa, consoante dispõe o art. 118 do referido Regimento, evitando-se, assim, a eventual declaração de inconstitucionalidade por omissão de estimativa de adequação orçamentária. **(Recomendação nº 01)**





### 3.3. Técnica Legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>10</sup>, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>11</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No texto do Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025, os parágrafos do art. 1º estão grafados como: **(1§)**. Quando o correto, segundo as regras de técnica legislativa, seria: **(§1º)**.

Art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 95/1998 dispõe:

Art. 10. Na elaboração das leis serão obedecidas as seguintes regras:

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico '§', seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão 'parágrafo único' por extenso

Embora se trate de erro material, é importante ressaltar que a grafia dos parágrafos constantes no art. 1º do Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 não observa o disposto no art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 95/1998, que exige a utilização do sinal gráfico '§' seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, ou a expressão 'parágrafo único' quando houver apenas um. O erro verificado, consistente na utilização da grafia '1§' em vez de '§1º', configura vício formal de técnica legislativa, passível de enquadramento como erro material. Recomenda-se que a correção da grafia seja realizada por ocasião da redação final do autógrafo de lei, elaborada pela Mesa Diretora, de modo a assegurar a conformidade do texto legal com as normas de técnica legislativa vigentes **(Recomendação nº 02)**.

<sup>10</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>11</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





Conclui-se, avaliado estritamente conforme os critérios de estruturação, articulação, e redação, que o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025 encontra-se regular quanto à técnica legislativa, conforme previsto na Lei Complementar nº 95/1998, inexistindo quaisquer correções a recomendar.

#### **4. DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei Ordinária nº 37/2025, por tratar de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, configurando-se usurpação de competência.**

Ressalta-se que, no corpo deste parecer, recomenda-se a **conversão do referido projeto em Projeto de Lei Indicativo**, com o intuito de sugerir ao Poder Executivo Municipal a implementação das disposições da Lei Federal nº 13.935/2019. Alternativamente, na hipótese de não ser possível estimar o impacto orçamentário da proposta, recomenda-se sua conversão em indicação legislativa, nos termos do art. 118 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e/ou comissões permanentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 29 de abril de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador  
Matrícula 000053

**BRUNO DEORCE GOMES**

Assessor Jurídico Legislativo  
Matrícula 1663



# 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 36003600370034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 29/04/2025 15:36  
Checksum: **7B5C01FF9C8B0F26A0190ED0B8B4AAD059711BD7015790168454EBE9FB7C3F4C**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 30/04/2025 11:24  
Checksum: **BED1BC157E677D429710C092DE23BB08B0EBAE52214CF4697211F978D30C15FD**

