



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Destinatário: Presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Referente : Projeto de Lei nº 58 / 2025

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 58/2025, DA LAVRA DO NOBRE VEREADOR PATRICK APARECIDO GOULART CAMPOS, VOLTADO À CRIAÇÃO DO “PROGRAMA DE SAÚDE MENTAL” EM FAVOR DA COMUNIDADE ESCOLAR DE ITAÚ DE MINAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DO RELATÓRIO

Foi apresentado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 58/2025, devidamente acompanhado da “Mensagem” respectiva, ambos da lavra do nobre Vereador Patrick Aparecido Goulart Campos.

Mencionado Projeto de Lei almeja instituir o “*Programa de Saúde Mental para comunidade escolar nas unidades escolares públicas municipais, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Esportes*” de Itaú de Minas, considerando ainda, para os fins da lei que se almeja criar, “*o cuidado com a saúde mental um bem-estar no qual o indivíduo desenvolve suas habilidades pessoais*”, tudo em sintonia ao texto da Mensagem que instrui a proposição.

É o sucinto Relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG estabelece :

Art. 56 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

De acordo com o artigo, supra, a iniciativa das proposições de Leis Ordinárias no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas grafadas no mencionado corpo de normas local.

Sendo assim, nenhuma mácula atinge o presente Projeto de Lei no tocante, especificamente, à iniciativa de seu processo legislativo, posto que apresentado pelo nobre Vereador Patrick Aparecido Goulart Campos, em sintonia então, neste ponto, às normas de regência.

Todavia, o *caput* do art. 1º desta proposição esbarra na regra que disciplina a competência privativa do Prefeito Municipal para somente ele “iniciar” processos legislativos voltados à “*criação de funções na administração direta e autárquica do Município*” e/ou às “*atribuições da Administração Direta do Município*”, precisamente como regrado no art. 57 da Lei Orgânica Municipal (LOM) de Itaú de Minas, abaixo transcrito, *in verbis* :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre :

I - orçamento anual (...), diretrizes orçamentárias (...) e plano plurianual (...);

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Isso porque, como de conhecimento, o inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988, no tocante à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar Projetos de Lei aos órgãos legislativos respectivos, estatui expressamente :

Art. 61. (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que : (...) (II-) disponham sobre (...) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Insofismável, então, que o modelo adotado em nossa Constituição Federal discrimina expressamente os projetos cujas matérias somente podem ser iniciados pelo Chefe do Executivo, sendo essa a “regra geral” de disciplinamento do assunto sob análise.

Certo é, ademais, que nossa Carta Magna adotou o “princípio da simetria” ou do “paralelismo” pelo qual os demais entes federados (Estados, DF e Municípios) devem seguir, em suas Constituições e Leis Orgânicas, as regras e princípios fundamentais de organização pré-existentes na Lei Federal Maior, consoante passagens abaixo transcritas, *in verbis* :

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

DOS MUNICÍPIOS

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...), atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição[e]na Constituição do respectivo Estado (...). (...)

Art. 30. Compete aos Municípios : (...) (II -) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Após inúmeros debates junto ao egrégio STF, nossa Corte Maior assentou, de forma definitiva, que “*o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória*”¹, cabendo ainda transcrever Voto do eminente ex-Ministro Cezar Peluso neste mesmo tema :

(...) ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo (...),é preciso guardar (...) particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.

(STF; ADI 4.298 MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009)

¹ STF - RE 505476 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 1ª Turma, julg. 21/08/2012, publ. DJe-176 06-09-2012.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Com efeito, firme no conhecimento de que o “princípio da simetria” determina que os demais entes federados devem seguir as diretivas da Constituição Federal quanto à “*disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes*”², mostra-se insofismável, portanto, que “*a iniciativa das leis que versem sobre (...) criação de (...) funções na administração direta [e] atribuições dos órgãos da Administração Direta do Município*”, termos do *caput* do art. 57, mais incisos II e IV da Lei Orgânica Municipal (LOM), supra, compete somente ao ilustre Prefeito Municipal, não podendo ninguém mais ou qualquer outro órgão assim proceder, não podendo prosperar, enfim, a norma inserida no *caput* do art. 1º da proposição, por impossibilidade de vincular o Poder Executivo à regra que se busca instituir através de proposição iniciada por membro do Poder Legislativo, como no caso.

O egrégio TJMG, inclusive, já reconheceu ser inconstitucional proposição assemelhada :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.839/2015 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - CRIAÇÃO DO NÚCLEO SOCIAL DE APOIO E PREVENÇÃO AO CRACK E OUTRAS DROGAS - PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

1. É inconstitucional norma legal, de iniciativa da Câmara Municipal, que dispõe sobre atuação típica da Administração Pública.

2. A instituição de órgão público por meio de iniciativa parlamentar, ainda que a opção do legislador possua caráter nitidamente social, não convalida o vício formal, pois viola o limite constitucional da Reserva da Administração.

(TJMG, Ação Direta Inconst 1.0000.15.079772-8/000 0797728-41.2015.8.13.0000 (2) Rel. Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, D.J. 24/05/2017)

Sobre iniciativa legislativa privativa do Executivo, segue, ainda, lição do ínclito STF sobre o tema, de cunho nitidamente constitucional, abaixo expresso :

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo (...).

(STF; ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 23-10-92, DJ de 15-12-06)

De todo o acima exposto, com base nos textos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal (LOM), acima dispostos, certo é que apenas o Poder Executivo local tem permissão para “iniciar” proposição com os ditames cravados específica e unicamente no *caput* do art. 1º desta proposição, emergindo daí a inconstitucionalidade manifesta a atingi-lo, sem mácula, outrossim, às demais passagens deste feito, posto que estribados nas regras próprias da espécie.

² STF; ADI 4.298 MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

No tocante à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento de matérias, inclusive como a retratada nesta proposição, segue, inicialmente, texto do art. 30 de nossa Constituição Federal, o qual assevera, *in verbis* :

Art. 30. Compete aos Municípios :

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local;

Outrossim, a Constituição do Estado de Minas Gerais, além de reforçar a diretiva constitucional maior, supra, reafirma a competência dos Municípios para instituir normas sobre “*assuntos de interesse local*”, nos seguintes termos :

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da Repúbl. e por esta Constituição. (...)

Art. 170 (...). Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

f) a organização dos serviços administrativos; (...)

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado: (...)

c) educação, cultura, ensino e desporto;

E em sintonia às normas superiores acima destacadas, a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, por sua vez, estabelece expressamente, tanto no tocante aos assuntos de interesse local quanto, ainda, às questões outras incidentes no tema em debate, *in verbis* :

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

XIV- difundir (...) a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia;



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Assim, tratando-se de “*assuntos de interesse local*” (inciso I), termos do art. 10 da LOM, supra transcritos, pacifica-se a competência do Município de Itaú de Minas para legislar sobre a matéria disposta nesta proposição, sem máculas a daí emergir.

E ainda que subsista lei federal sobre o mesmo tema, nada impede que também o Município crie regra nesta seara, conforme assevera o art. 23 da Constituição Federal pela qual “*é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso II) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência*” (inciso V) “*proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação*”, capacitando o disciplinamento do assunto retratado na proposição por quaisquer entes federativos do país, como tratado neste feito.

A propósito disso, o egrégio TJMG já asseverou que “*a existência de legislação editada pelo Congresso Nacional (...) não obsta que os municípios (...) disciplinem legalmente os pormenores relativos ao exercício de seu poder de polícia*”³, sem vícios, então, a este ponto de exame técnico, sem obstáculos à tramitação do Projeto de Lei sob exame.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Evidencia-se, no caso, não haver norma federal e/ou estadual a rechaçar e/ou impedir as diretrizes consignadas no bojo da proposição sob exame, mesmo porque condizentes aos princípios constitucionais de incentivo e defesa da educação e da promoção de políticas públicas voltadas à saúde da população, sem obstáculos à análise e deliberação da matéria em Plenário (na forma aqui expressa).

Emerge cristalino, outrossim, que a Constituição Federal (1988) foi pontual em alçar a educação, a saúde, o lazer e a assistência aos desamparados, como “*direitos sociais básicos*” do cidadão, conforme disposto em seu art. 6º, sendo igualmente certo que a educação é “*direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa*” (art. 205), assentando-se o incentivo dado à instituição de políticas públicas ao tema disposto no Projeto de Lei sob exame.

Some-se a isso o texto do *caput* art. 196 da CF/1988 segundo o qual “*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos*”, em sintonia a tudo o que consta deste acervo processual.

³ TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.343293-8/001, Rel. Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª C. CÍVEL, publ. 07/06/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nesse mesmo sentido, também a Lei Orgânica Municipal apresentou inúmeras diretivas voltadas à promoção de políticas locais de amparo à saúde da população, exatamente como almejado no Projeto de Lei em questão, consoante passagens abaixo transcritas :

Da Política de Saúde

Art. 170. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem a eliminação do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 171. Para atingir os objetivos estabelecidos no artigo anterior o Município promoverá por todos os meios ao seu alcance : (...)

III- acesso universal e igualitário de todos os habitantes do Município às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, sem qualquer discriminação.

Art. 172. As ações de saúde são de relevância pública (...).

(...)

Art. 173. São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

I- planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde;

II- autorizar a instalação de serviços privados de saúde e fiscalizar-lhes o funcionamento;

III- executar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

(...)

Art. 178. As ações e serviços de saúde serão regulamentadas pelo Poder Público Municipal, no âmbito de sua competência, visando garantir ao cidadão dignidade, gratuidade e boa qualidade no atendimento e no tratamento de saúde.

De todo o exposto, resta insofismável a total possibilidade e pertinência jurídica a que o Município de Itaú de Minas estabeleça, na forma descrita neste trabalho de opinião, programas de amparo à saúde mental da comunidade escolar local, sem máculas em contrário (à exceção da regra consignada no *caput* do art. 1º da proposição, questão essa que será melhor discriminada no tópico “RECOMENDAÇÃO”, mais abaixo exposto).

DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante ainda destacar, por pertinente, que o presente Parecer não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que os nobres edis “sigam”, “escolham” ou “obedeçam” as análises apresentadas, posto ser mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre decisão política dos agentes políticos locais ao caso.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

O perfil meramente opinativo deste Parecer afigura-se melhor elucidado na obra do mestre administrativista Hely Lopes Meirelles, amoldado ao presente trabalho, abaixo :

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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.
(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Esse, inclusive, é o posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer, como o ora em curso, não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, destarte, que mera “opinião”, conforme segue :

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.
(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Firme nesse entendimento, impende ainda consignar outro julgado do egrégio STF que manifesta, por sua vez, que em “pareceres facultativos”, como é o caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, não havendo que se falar em responsabilização ao resultado final alcançado, consoante elucidativos termos a seguir transcritos, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (...)

Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.
(STF; MS 24631-DF, Rel. M. Joaquim Barbosa; Tr. Pleno, Publ. DJe-018 31-01-08)



CONCLUSÃO

O presente Projeto de Lei, em sua quase totalidade (mas não todo ele) apresenta matéria jurídica sem vício em sua iniciativa e/ou legalidade, estando em sintonia ao ordenamento jurídico pátrio.

Não obstante isso, o *caput* do art. 1º da proposição volta-se à instituição de nova atribuição ao Poder Executivo local, em desacordo às diretivas emanadas de nossa Constituição Federal que impedem que Projetos de Lei iniciados por membro(s) do Poder Legislativo assim o façam, *data venia*, daí emergindo suficiente inconstitucionalidade ao texto ora apontado.

RECOMENDAÇÃO

Este parecerista pede licença para recomendar a correção do texto do *caput* do art. 1º do presente Projeto de Lei, notadamente para retirar a regra voltada à criação de nova função e/ou atribuição ao Poder Executivo local, posto que contrário à norma constitucional incidente, consoante discorrido no tópico “DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI” deste Parecer, supra.

Feito isso, após a correção da matéria logo acima narrada, pode-se então concluir, s.m.j. :

- 1º) O presente Parecer Jurídico esboça “opinião técnico-jurídica” de seu prolator sobre o trâmite deste processo legislativo e sobre o direito material a ele atrelado, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam da forma exposta neste trabalho, dado que os “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de deliberar com base em elementos discricionários que entenderem, de forma livre e soberana, como o mais adequado, oportuno e/ou conveniente ao assunto aqui retratado.
- 2º) O presente Projeto de Lei não possui vício de iniciativa.
- 3º) O presente Projeto de Lei está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO :

Os ilustres Vereadores devem avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” do presente Projeto de Lei.

É O PARECER.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Itaú de Minas, 04 de novembro de 2025.

Vinícius Araújo Cunha
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056