Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 14 de marco de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Substitutivo n° 01 ao Projeto de Lei n° 7.988/2025**, de **autoria do Vereador Fred Coutinho**, que **"DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA EDUCACIONAL DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE POUSO ALEGRE. "**

O Substitutivo em análise, assim dispõe:

"Art. 1° Fica instituído o Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio, com a finalidade de desenvolver ações de prevenção ao suicídio no âmbito das escolas municipais de Pouso Alegre.

Art. 2° É objetivo do Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio promover ações educativas que digam respeito às violências autoprovocadas, tais como:

I - ideação suicida;

II - tentativa de suicídio;

III - automutilação.

Art. 3° Como forma de incentivo ao combate às violências autoprovocadas, estes temas deverão ser objeto de palestras, seminários e outras atividades educacionais nas escolas municipais.

Art. 4° As ações do Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio deverão ser dirigidas e acompanhadas por equipes compostas por psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais cuja atuação seja pertinente ao tema.

Art. 5° A ação prevê o acompanhamento integral do estudante desde o início até a conclusão do seu percurso educacional, em todas as suas etapas, na educação básica, técnica e superior.

Parágrafo único. Poderão ser efetivados convênios com faculdades de psicologia, assistência social e outras para a participação dos discentes, devidamente orientados por professores, nas equipes do Programa.

Art. 6° As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7° Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação".

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

> *Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.*

INICIATIVA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44 da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

> *Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.*

Ainda quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral[1].

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

> *a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequívoca[2].*

[1] **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).
[2] **ADI-MC 724/RS**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que disponham sobre educação no âmbito das escolas municipais.

Desta forma, não há impedimento aos nobres vereadores de iniciaram o processo legislativo, a fim de dispor sobre normas que tratam do referido assunto, estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados.

No entanto, não é possível que projetos de iniciativa do Poder legislativo interfiram na estruturação ou criem novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, pois em tal caso estarão violando o inciso V do artigo 45 e o inciso XIII do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

> *Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre: V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;*
>
> *Art. 69. Compete ao Prefeito: XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*

Essas ponderações são importantes pois embora o Projeto de Lei n° 7988/2025, inicialmente proposto, trate de política pública de educação relacionada à saúde pública, temática que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ele trazia um dispositivo determinando que:

> *Art. 4 - As ações do Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio deverão ser dirigidas e acompanhadas por equipes compostas por psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais cuja atuação seja pertinente ao tema,* ***em convênio com as respectivas secretarias municipais de saúde, educação e assistência social. (Grifo nosso).***

Nesse ponto, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, na forma originalmente proposta, determinava a forma como as ações do Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio seria

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

implementada, por meio de convênios, restringindo a discricionariedade do Poder Executivo para gerir suas atividades e alocar seus recursos.

Tal fato foi apontado no Parecer Jurídico n° 52/2025, exarado quando da análise do Projeto de Lei n° 7.988/2025, tendo-se feito uma ressalva em relação a tal ponto.

Naquele parecer, destacou-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entende que tais previsões em leis de iniciativa parlamentar são inconstitucionais, por violarem a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Da leitura do Substitutivo em análise, constata-se que ele reproduziu o teor do Projeto de Lei n° 7.988/2025, tendo, no entanto, excluído do seu artigo 4° a expressão "***em convênio com as respectivas secretarias municipais de saúde, educação e assistência social",*** adequando, assim, seu texto, ao apontamento feito no já mencionado Parecer n° 52/2025, no sentido de que tal trecho incorria em vício de iniciativa.

Desta forma, diante da adequação efetuada pelo Substitutivo, constata-se não incorrer ele em violação ao princípio da separação dos poderes ou em vício de inciativa.

COMPETÊNCIA

Quanto à competência do município para legislar sobre o tema proposto, importante transcrever o teor dos artigos constitucionais pertinentes, quais sejam, o inciso XXIV do artigo 22, o inciso IX do artigo 24 e os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal:

> *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;*
>
> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*
>
> *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Não nos parece ser cabível falar em invasão de competência legislativa privativa da União.

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

Isso partindo-se do entendimento, já manifestado em diversas ocasiões pelo STF, no sentido de que o Princípio Federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada das competências normativas da União. Vejam-se alguns exemplos:

> "(...) **1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil** (CRFB, art. 1º, V). 2. (...) 9. Segurança denegada." (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (GRIFO NOSSO).

> ADI 2.663/RS
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*.
> **1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da**

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

> **União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.**
> **2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais,** ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.(GRIFO NOSSO).

Interpretando-se os artigos constitucionais acima transcritos de forma sistemática, e tendo-se em vista a diretriz interpretativa traçada pelo STF nas ementas acima transcritas, tem-se que a competência da União para legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação é, em verdade, uma competência de legislar sobre de normas gerais, o que não impediria os Municípios, no seu interesse local, de exercerem sua competência legislativa supletiva.

No mesmo sentido, considerando a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, ensina José Afonso da Silva:

> *A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto, no art. 24, IX, combinado com o §1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre normas gerais somam, no fundo, a mesma coisa*[3].

Ao lado da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, encontra-se a competência suplementar dos Municípios, de legislar sobre assuntos que tratam de interesse local, conforme os já transcritos incisos I e II da Constituição Federal. Desta forma, inequívoca a possibilidade de os municípios legislarem sobre educação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União.

[3] SILVA, José Afonso da. Curso de dirito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 503.

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

No que se refere ao presente projeto, seu artigo 1º determina que "fica instituído o Programa Educacional de Prevenção ao Suicídio, com a finalidade de desenvolver ações de prevenção ao suicídio no âmbito das escolas municipais de Pouso Alegre".

Da leitura do texto legal, constata-se que se pretende implementar ações educativas que digam respeito às violências autoprovocadas, o que se insere dentro do âmbito do interesse local.

Ademais, importante realçar que em abril de 2019 foi promulgada a Lei n° 13.819, que instituiu a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Assim, constata-se que a própria legislação federal que trata do tema determina a implementação do programa em cooperação com os municípios, o que corrobora a competência destes para legislarem sobre a matéria. E o Projeto de Lei em análise segue as diretrizes da lei federal, suplementando-a, em consonância com o inciso II do artigo 30 da Constituição Federal, que assim dispõe:

> *Art. 30. Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Desta forma, e com respeito a possíveis entendimentos diversos, não se vislumbra usurpação de competência legislativa privativa da União.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Cabe esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Substitutivo n° 01 ao Projeto de Lei 7.988/2025**, para ser submetido à análise das 'Comissões Temáticas' da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847

Documento assinado de forma eletrônica pelo(s) autor(es).
https://consulta.siscam.com.br/camarapousoalegre/Documentos/Autenticar e informe o código de verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=JA87M00K8PMV4667, ou vá até o site https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: JA87-M00K-8PMV-4667

João Paulo de Aguiar Santos
Jurídico
Assinado em 14/03/2025, às 17:35:21