



PROCURADORIA GERAL
PARECER Nº 204 / 2025 – CPM-PM-PG

*Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 145/2025, que
“Institui o Programa Abrace uma Escola, no âmbito da
rede pública municipal de ensino de Pará de Minas e
dá outras providências”.*

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico referente ao **Projeto de Lei Ordinária nº 145/2025**, de iniciativa parlamentar, que objetiva instituir o *Programa Abrace uma Escola*, no âmbito da rede pública municipal de ensino de Pará de Minas e dar outras providências.

Justifica o proponente que a iniciativa visa instituir o Programa “Abrace uma Escola”, com o propósito de estimular a participação da iniciativa privada e da sociedade civil na valorização e melhoria do ambiente escolar, mediante parcerias responsáveis, solidárias e transparentes. Segundo a justificativa, o projeto reconhece que a educação é um compromisso coletivo, sendo a colaboração social um elemento essencial para o fortalecimento das escolas públicas municipais, para a promoção de melhores condições de aprendizagem.

Para a execução da presente iniciativa, propõe-se a criação de mecanismos que viabilizem o estabelecimento de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, a fim de fomentar ações de cooperação e apoio às unidades escolares da rede municipal. O projeto ainda institui o selo “Amigo da Escola”, destinado a reconhecer publicamente os cooperantes que contribuírem de forma efetiva para a melhoria das condições educacionais no Município, incentivando a responsabilidade social e o engajamento comunitário na área da educação.

É o relatório.

II – Das Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo previsto no art. 44 da Resolução nº 543/2017 (Regimento Interno), exerce funções de assessoramento jurídico e orientação institucional à Mesa Diretora, à Presidência e aos setores legislativos, por meio da emissão de pareceres, manifestações e aconselhamentos técnicos.

Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, presta orientação jurídico-consultiva aos agentes políticos e administrativos, sem caráter vinculante.



Os pareceres jurídicos consistem em manifestações opinativas, destinadas a prevenir inconformidades e a fundamentar a tomada de decisões. Como bem ensina **Hely Lopes Meirelles**¹:

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 por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

No mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal²:

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 alto 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.

Assim, reafirma-se que **a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não possui efeito vinculante, competindo aos agentes políticos, em última instância, formar livremente sua convicção, ainda que em sentido diverso da opinião aqui exposta.**

Cumpre ressaltar, por fim, que a atuação desta Procuradoria se restringe à análise estritamente jurídica da matéria submetida, com base nos documentos que a instruem, não abrangendo aspectos técnicos específicos ou juízos de conveniência e oportunidade, cuja apreciação cabe exclusivamente aos órgãos e setores competentes³.

III – Da Técnica Legislativa

Toda elaboração legislativa exige a observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito da denominada “técnica legislativa”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.

² Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

³ Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.



A técnica legislativa consiste no conjunto de procedimentos, normas de redação e regras de formatação voltado à adequada elaboração dos atos normativos. Seu correto emprego assegura clareza, coerência, objetividade e aplicabilidade às normas jurídicas, abrangendo desde a fase de propositura até sua publicação oficial.

A construção legislativa deve pautar-se pelo **bom senso, responsabilidade e objetividade**, considerando que a lei impacta direta ou indiretamente a coletividade e se destina a um número indeterminado de destinatários. Assim, a construção de leis deve prezar pela clareza, precisão e utilidade prática, de modo a garantir sua efetividade e conformidade ao interesse público.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, em seu art. 142, dispõe que a proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, **conforme a técnica legislativa**.

No âmbito do município de Pará de Minas, inexistente norma específica que regule a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**.

Neste contexto, no Projeto de Lei em referência **não** foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Destaca-se que eventuais ajustes de natureza gramatical poderão ser realizados oportunamente, por ocasião da **redação final**, conforme dispõe o art. 209 do Regimento Interno:

*Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à **Mesa Diretora** adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à **redação final**. [Destacamos]*

IV - Da Análise Formal e Material da proposição

A matéria tratada no projeto de lei em estudo é de **competência legislativa municipal**, em face do interesse local, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem competência ao Município para prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente legislar sobre assuntos de interesse local.



Segundo o ilustre doutrinador José Nilo de Castro⁴, entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. Corroborando o entendimento, Hely Lopes Meirelles⁵ leciona que:

*A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da **predominância do interesse**, e não o da **exclusividade**, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço. [Destacamos]*

A instituição do Programa “Abrace uma Escola” no âmbito da rede pública municipal de ensino de Pará de Minas, configura-se como **assunto de interesse local**, uma vez que busca mobilizar a comunidade municipal, sem interferir na política nacional da educação ou nas atribuições privativas da União e dos Estados.

Logo, a fim de cumprir o dever constitucionalmente atribuído podem os municípios, tanto editar atos administrativos, quanto atos legislativos, desde que o façam no alcance de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Ademais, tratando o projeto em estudo de um tema relacionado à **educação**, temos que a matéria é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos moldes do art. 23, inciso II, da CF/88, replicados pelo princípio da simetria no art. 16, inciso V, da Lei Orgânica Municipal:

*Art. 16. É da competência administrativa **comum** do Município, da União e do Estado, observada a Lei Complementar Federal, o exercício das seguintes medidas:*

(...)

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação** e à ciência;*

(...) [Destacamos]

Evidencia-se, portanto, que a educação constitui uma responsabilidade compartilhada entre todos os entes federativos, cabendo-lhes atuar de forma cooperativa para assegurar o direito à educação e o acesso à aprendizagem em suas circunscrições.

Ademais, conforme o artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal, compete **concorrentemente** à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** sobre “**educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação**”.

⁴ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 338



A competência concorrente permite que a União estabeleça normas gerais, enquanto os demais entes federativos podem suplementar a legislação, ajustando-a às suas realidades locais.

Ao município foi concedida a competência legislativa para atuar de forma **suplementar** sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal, consoante o disposto no art. 30, inciso II, da Lei Maior, replicado no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, o artigo 177 do mesmo diploma legal assim complementa:

Art. 177. É da competência da União, do Estado e do Município proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. [Destacamos]

Portanto, desde que não ultrapasse os limites da legislação federal e estadual, o município poderá legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente.

A educação é também consagrada como **objetivo prioritário do município**, nos termos do art. 4º, inciso IX, da Lei Orgânica.

*Art. 4º O Município tem os seguintes objetivos prioritários:
(...)
IX - garantir a **educação**, o **ensino**, a **segurança**, a **saúde** e **assistência** à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. [Destacamos]*

Assim, o projeto harmoniza-se com o princípio da cooperação entre os entes federados na consecução de objetivos comuns, especialmente aqueles voltados à proteção da educação.

No tocante à **iniciativa**, o projeto de lei não versa sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 55 da Lei Orgânica Municipal:

*Art. 55. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*



III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Nesse contexto, prevalece, no caso em exame, a regra geral estabelecida no art. 53 da Lei Orgânica do Município, a qual atribui iniciativa legislativa concorrente ao Prefeito, a qualquer Vereador e aos cidadãos:

Art. 53. A iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer vereador, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2019)

A doutrina de Hely Lopes Meirelles⁶ é categórica:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal **não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito.***

*Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - **ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.** [Destacamos]*

Tem prevalecido o entendimento que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal (art. 55, da LOM – por simetria), que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Não se permite, assim, interpretação ampliativa⁷ do comando constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, isto porque é função primária do Executivo a gestão administrativa dos Entes, incumbindo-se ao Legislativo, além de fiscalizar, iniciar processo legislativo, desde que não se enquadre nessas hipóteses acima mencionadas.

Assim, nos termos do entendimento reiterado do excelso Supremo Tribunal Federal:

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 607.

⁷ RE 1261700 Agr., Relator(a): Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 18/08/2020, Processo Eletrônico DJe-213. Divulgado em: 26/08/2020. Publicado em: 27/08/2020.



(...) As situações em que a Constituição Federal reservou a iniciativa do processo legislativo ao Chefe do Poder Executivo estão previstas em rol taxativo no art. 61 e dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública, especialmente no que concerne aos órgãos e servidores do Executivo. (...) (ADI 4959, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 21-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-10-2024 PUBLIC 30-10-2024). [Destacamos]

O conteúdo da proposição é de natureza programática e educativa, não cria cargos, funções, nem impõe obrigações administrativas diretas à estrutura do Executivo, limitando-se a instituir o Programa Abrace uma Escola, no âmbito da rede pública municipal de ensino de Pará de Minas e dar outras providências.

Como a matéria em debate não cria nem altera a estrutura dos órgãos da Administração Municipal, entende-se que não existe vício de iniciativa, usurpação de funções do Chefe do Poder Executivo nem violação ao princípio da separação dos poderes.

A **espécie normativa** escolhida – lei ordinária – mostra-se adequada para a instituição do Programa “Abrace uma Escola”, uma vez que não se trata de matéria reservada à lei complementar.

Portando, sob o **aspecto formal**, o projeto mostra-se constitucional e juridicamente viável, atendendo aos requisitos de competência legislativa, legitimidade de iniciativa e adequação normativa.

Sob o **aspecto material**, o presente projeto de lei não apresenta conflito com dispositivos constitucionais. O projeto visa instituir o Programa “Abrace uma Escola”, uma iniciativa educativa e programática, que contribui para a proteção de direitos fundamentais, em especial o direito à educação, previsto nos arts. 6º e 205 da Constituição Federal.

*Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [Destacamos]*

*Art. 205. A **educação**, 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, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. [Destacamos]*



O art. 211, §2º, da CF, reforça que os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, o que legitima a adoção de políticas locais voltadas à valorização do ambiente escolar. De igual modo, o art. 214 dispõe que a lei deverá estabelecer o Plano Nacional de Educação, voltado à articulação das ações públicas e privadas para a melhoria da qualidade do ensino.

No âmbito municipal, o art. 15, inciso V, da Lei Orgânica de Pará de Minas dispõe que compete ao Município “*manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolares e de ensino fundamental*”. Tal dispositivo evidencia que a atuação municipal em matéria educacional deve ser realizada **de forma cooperativa**, abrindo espaço legítimo para programas de parceria e incentivo à responsabilidade social, como o ora proposto.

Importante ressaltar que o projeto **não implica ingerência indevida na gestão administrativa ou pedagógica** das instituições de ensino, conforme expressamente previsto no parágrafo único do art. 2º da proposição:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. É vedada aos cooperantes qualquer forma de interferência na gestão pedagógica ou administrativa das instituições de ensino participantes.

O projeto de lei em análise possui **natureza programática**, uma vez que **estabelece diretrizes, objetivos e programas a serem implementados pelo Poder Público municipal**, visando à promoção de ações voltadas à melhoria do ambiente escolar e à valorização da educação por meio da cooperação com a iniciativa privada e a sociedade civil.

Assim, **não há violação de preceitos constitucionais materiais**, mas, ao contrário, a proposição concretiza valores fundamentais da Constituição, como a **promoção da educação**, a **valorização da responsabilidade social** e a **busca do bem comum**.

Por fim, no que se refere às questões econômico-financeiras, esta Procuradoria entende que não haverá impacto financeiro e orçamentário para a execução da lei e que não implicará em aumento de despesas para o Executivo, uma vez que não cria ou altera a estrutura dos órgãos da Administração Municipal.

Diante disso, conclui-se pela ausência de vícios de juridicidade ou de constitucionalidade material que impeçam a regular tramitação da proposição.

V – Da Conclusão

Por todo o exposto, considerando que a matéria versada no **Projeto de Lei nº 145/2025** insere-se na competência legislativa municipal e está sujeita à iniciativa



concorrente, esta Procuradoria Jurídica entende que a proposição não apresenta vícios de constitucionalidade ou legalidade, **encontrando-se apta a regular tramitação.**


Ressalta-se que, para aprovação de matéria dessa natureza, exige-se quórum de maioria simples, desde que presente a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, nos termos do art. 195 do Regimento Interno.

Na oportunidade, compreende-se que a matéria é afeta à **Comissão de Educação, Cultura e Esporte**, nos termos dos artigos 57 do Regimento Interno, *ressaltando que já houve manifestação da Comissão de Legislação e Justiça.*

É o nosso parecer.

Pará de Minas, 24 de outubro de 2025.


Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral


Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta