



**Estado do Tocantins**  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

**PARECER JURÍDICO 034/2025**

Parecer Opinitivo, Constitucional e Administrativo.  
Projeto de Lei n.º 027, de 24 de abril de 2025. "Dispõe sobre a criação do Programa Sorriso Feliz com Saúde, programa de odontologia preventiva nas escolas do município de Porto Nacional e dá outras providências".

**I – Relatório**

Trata-se o presente parecer acerca de análise do Projeto de Lei n.º 027, de 24 de abril de 2025. "Dispõe sobre a criação do Programa Sorriso Feliz com Saúde, programa de odontologia preventiva nas escolas do município de Porto Nacional e dá outras providências".

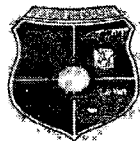
Instruem o pedido, no que interessa:

- (i) Projeto de Lei n.º 027, de 24 de abril de 2025 de iniciativa da Vereadora Duerita Neta;
- (ii) Justificativa ao Projeto de Lei.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

**II - Análise Jurídica**

Inicialmente, importante destacar que o exame dessa Assessoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.



Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

O projeto de lei em referência trata de **criação do Programa Sorriso Feliz com Saúde, programa de odontologia preventiva nas escolas do município de Porto Nacional.**

Com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada pelo projeto de lei 023/2023, tratando-se de questão meramente administrativa, adstrita aos limites do chamado **interesse local**, não há dúvida que tal iniciativa encontra-se albergada pela disposição normativa exarada pelos incisos I, do art. 30, da CF/88.

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - Legislar sobre assuntos de interesse local;**

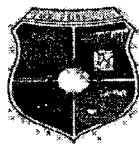
Ocorre que apesar de atender ao interesse local o **presente Projeto de Lei entra na esfera de competência do Poder Executivo por se tratar de matéria eminentemente administrativa.**

Inicialmente, sem adentrar no exame das razões que motivam a propositura do Projeto de Lei nº 27/2025 ou da sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria, já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo para a análise da conveniência e oportunidade da norma, este parecer se reservará a analisar apenas as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição.

Em consonância com art. 10 da Lei Orgânica do município de Porto Nacional traz a competência privativa do Município algumas atribuições das quais destacamos abaixo as referentes ao presente Projeto de Lei, vejamos:

Art. 10 - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, **privativamente**, dentre outras, as seguintes atribuições:

**IX – dispor sobre organização, administrativa e execução dos serviços locais;**



Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

Em análise do Projeto de Lei nota-se que trata de matéria de organização administrativa do Poder Executivo, violando assim o **princípio da separação dos poderes**.

O caso em tela, não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Da leitura dos dispositivos que compõem a propositura observa-se que o nobre legislador institui um "programa" e "cria obrigações" de cunho administrativo.

Embora elogiável a preocupação com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

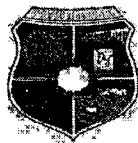
A matéria veiculada foge da competência legislativa edilícia. A Lei Orgânica do Município em seu art. 10, inc. IX, confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa e execução dos serviços locais.

Não obstante, a iniciativa de lei que disponha sobre a criação, estrutura e **atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, conforme ordena o artigo 61, § 1º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Além disso, viola o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2º, caput, da Carta Magna.

Resta claro, portanto, que o Projeto de Lei em questão constitui evidente ofensa ao princípio da Reserva da Administração, envolvendo temas ligados à reserva de lei, à organização da Administração, separação de poderes, ao princípio da legalidade, às funções típicas e atípicas dos poderes, ao poder regulamentar, etc. Canotilho conceitua "reserva de administração" como "um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento".

Importante esclarecer que a Lei orgânica municipal traz em seu art. 10, IX, o exemplo clássico de " Reserva da Administração", senão, vejamos:



## Estado do Tocantins Câmara Municipal de Porto Nacional

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

Art. 10 - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

IX – **dispor sobre organização administrativa** e execução dos serviços locais;

Deve-se observar, ainda, que a proposta, a despeito de veicular previsão de instituição de política municipal – disposição que por si só não contraria o ordenamento jurídico –, **trata de atribuições de órgãos do Poder Executivo** (arts. 1º, 2º e 3º do Projeto de Lei); e que, em se tratando de atos típicos de gestão e administração, **poderão ser executados ainda que não haja previsão específica em norma municipal** em razão do disposto no art. 84, inciso VI, “a”, da Constituição da República vejamos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

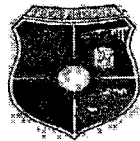
VI – Dispor, **mediante decreto**, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Nesse sentido trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária **independentemente de autorização especial da Câmara**. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...) Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, **não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.**”

Mas, ainda que considerássemos a hipótese de que a matéria haveria de ser implementada por intermédio de lei municipal, por envolver as secretarias municipais e as respectivas estruturas, a competência de iniciativa legislativa seria privativa do Prefeito Municipal, amparada no art. 10, IX da Lei



Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

Orgânica do município de Porto Nacional.

Sabe-se que a implantação e execução dos programas da municipalidade constituem atividade puramente administrativa e típica de gestão.

Nesse sentido, temos que a precedência jurídica do poder constituinte federal na organização originária da Federação, estabeleceu que a Constituição Federal é a sede das normas centrais constituídas de princípios e regras, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

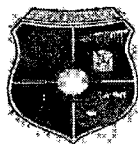
Nessa ordem, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa da lei pelo Chefe do Poder Executivo.

Assim, a matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, ao dispor a respeito **de instituir programa de saúde bucal nas escolas da rede pública municipal, o que cabe exclusivamente ao gestor público decidir, por meio de atos administrativos.**

Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer os programas que devem ser realizados em âmbito educacional, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade.

Veja-se precedente da jurisprudência em que já se declarou a inconstitucionalidade de lei municipal com o propósito específico de criar política pública de higiene bucal nas escolas:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.**



Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

**VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES.** Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2011).

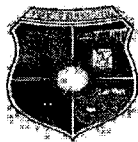
Assim, não é possível que haja interpretação extensiva sobre o tema incluindo matérias que não foram elencadas nesse dispositivo.

O STF entende que as matérias que não podem ser iniciadas por parlamentares são as que tratem da estrutura e atribuições dos Órgãos da Administração Pública, bem como as que tratem do regime jurídico dos servidores públicos.

No caso em exame, a Proposição, dispõe sobre a instituição do programa de saúde bucal nas escolas da rede pública municipal de ensino de Porto Nacional, e, acaba **impondo atribuições ao Poder Executivo e seus servidores, conforme se percebe pela leitura dos dispositivos do Projeto de Lei.**

Desta forma, por criar novas atribuições a órgão da Administração Pública, o Projeto de Lei não poderia ter sido iniciado por parlamentar. Nesse sentido temos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO II DO ART. 2º, E ART. 3º, DA LEI N. 7.371/2018, DO MUNICÍPIO DE**



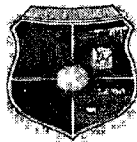
Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

CRICIÚMA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA DE SAÚDE BUCAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA", ATRIBUINDO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A RESPONSABILIDADE DE "OFERECER ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, TODO E QUALQUER TRATAMENTO DE SAÚDE BUCAL ADEQUADO ÀS SUAS NECESSIDADES". INCONSTITUCIONALIDADE POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DO ESTADO DE LEGISLAR CONCORRENTEMENTE SOBRE A MATÉRIA. INEXISTÊNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA AOS ARTS. 32; 50, § 2º, INCISOS II E VI; 71, INCISOS I E IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EFEITOS "EX TUNC". "As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais [ou municipais], gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, conseqüentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a)" (TJSC - ADI n. 2000.021132-0, da Capital, Rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben). (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4011543-25.2019.8.24.0000, da Capital, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, j. 17-07-2019). (Grifo nosso)

Por todo o exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal** deste Projeto de Lei, pois, as providências administrativas, quando estas dependem de lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe o gerenciamento da Administração, em consonância com o princípio fundamental da República Federativa do Brasil, da harmonia e separação dos poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal.

Salienta-se, ainda, que a Constituição da República Federativa do



Estado do Tocantins  
**Câmara Municipal de Porto Nacional**

Av. Murilo Braga nº 1847, Centro, Fone/Fax 3363-1731 /3363-7296

Brasil, em ser art. 84, II, estabelece ser de competência privativa do Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, destaca-se que face ao princípio da simetria, tal comando Constitucional é aplicável aos Municípios.

Por fim, destaco ainda, que já houve posicionamento desta Assessoria Jurídica de forma semelhante em Pareceres Jurídicos que criam ou instituem programas para o poder executivo executar.

**III- Conclusão**

Assim, essa Assessoria Jurídica se manifesta **DESFAVORÁVEL** ao presente Projeto de Lei pela **inconstitucionalidade formal**, pois, as providências administrativas, quando estas dependem de lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, perante a grande relevância do tema para a sociedade, e a fim de afastar os vícios formais apontados no Projeto, a ilustre Parlamentar Autora da proposição, se assim desejar, poderá propor a implementação das medidas previstas na proposta ao Poder Executivo por meio de Indicação, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o parecer que se submete à apreciação superior, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Porto Nacional- TO, 05 de maio de 2025.

**ANTONIO CEZAR  
AIRES DE SOUZA  
FILHO**

Assinado de forma digital por ANTONIO CEZAR AIRES  
DE SOUZA FILHO  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC OAB,  
ou=01554285000175, ou=Presencial, ou=Assinatura  
Tipo A3, ou=ADVOGADO, cn=ANTONIO CEZAR AIRES  
DE SOUZA FILHO  
Dados: 2025.05.05 15:11:08 -03'00'

**ANTONIO CEZAR AIRES DE SOUZA FILHO**  
Assessor Jurídico  
OAB-TO 6771