

**PARECER DA CCJ E COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL
REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 04/2026.**

Ementa: PROJETO DE LEI. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA COGNOVOX. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, CF). ANÁLISE DE VÍCIO DE INICIATIVA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. APLICAÇÃO EXAUSTIVA DO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF. VEDAÇÃO ABSOLUTA À CRIAÇÃO DE ESTRUTURAS E ATRIBUIÇÃO ESPECÍFICA A ÓRGÃOS EXISTENTES. APRESENTAÇÃO DE EMENDA SUBSTITUTIVA PELA PROCURADORIA JURÍDICA. EMENDA QUE SANA OS VÍCIOS APONTADOS, DESVINCULANDO O PROGRAMA DE EMPRESA PRIVADA, PRESERVANDO A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO E ADOTANDO REDAÇÃO PROGRAMÁTICA. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA DO PROJETO, CONDICIONADO À APROVAÇÃO DA EMENDA SUBSTITUTIVA.

1. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) o o Projeto de Lei nº 04/2026, de autoria do nobre Vereador Paulo Geovani Barbosa Pereira (Presidente-DC), que tem por escopo instituir a implementação do Programa Cognovox como ferramenta de apoio ao desenvolvimento cognitivo, à educação inclusiva e ao acompanhamento pedagógico de pessoas neurodivergentes.

A proposição legislativa original busca estabelecer um programa estruturado a partir da utilização de plataforma tecnológica e inteligência artificial, prevendo parcerias com a Secretaria Municipal de Educação e autorizando a implementação de um Projeto Piloto em unidades escolares da rede municipal.

No curso da tramitação, a Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa emitiu o Ofício nº 21/2026, manifestação técnica apontando que o projeto original continha vícios de inconstitucionalidade formal e material. Notadamente, a Procuradoria destacou a violação ao princípio da impessoalidade, ao nomear o programa com marca de empresa privada (Cognovox), e o vício de iniciativa, ao atribuir competências a órgãos específicos do Executivo, como a Secretaria Municipal de Educação.

Para sanar tais vícios, a Procuradoria sugeriu a adoção da Emenda Substitutiva, que reestrutura a técnica normativa, transforma a proposição em uma política pública genérica (Programa Municipal de Educação Inclusiva com Tecnologia Assistiva) e preserva o conteúdo essencial da política pública sem violar a separação dos poderes.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

No que tange à competência legislativa, a matéria encontra guarida no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que outorga aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Transcreve-se o dispositivo:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A instituição de um programa municipal de educação inclusiva insere-se, inequivocamente, no núcleo da autonomia político-administrativa local. Trata-se de

típica política pública voltada à promoção da educação, da inclusão social e do desenvolvimento de pessoas neurodivergentes na comunidade sarzedense.

2.1. Da Análise do Vício Formal de Iniciativa (Princípio da Simetria e Aplicação do Tema 917 do STF)

A compreensão exata dos limites da competência legislativa municipal e da iniciativa parlamentar exige uma incursão detalhada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com especial destaque para o Tema 917 da Repercussão Geral.

Este precedente paradigmático redefiniu os contornos da separação dos poderes no âmbito local, estabelecendo balizas claras para a atuação do Poder Legislativo na edição de normas que, embora possam gerar impactos financeiros ou administrativos, não configuram usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

O Tema 917 originou-se do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878.911, no qual se discutia a constitucionalidade de uma lei municipal, de iniciativa parlamentar, que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas. O Tribunal de Justiça local havia declarado a inconstitucionalidade da norma sob o argumento de vício de iniciativa, por entender que a matéria criava despesas e interferia na organização administrativa, matérias supostamente reservadas ao Prefeito.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a controvérsia sob a sistemática da repercussão geral, fixou a seguinte tese vinculante: "*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)*".

Esta tese representa um marco hermenêutico de singular relevância para o Direito Constitucional e Administrativo brasileiro. Historicamente, havia uma tendência jurisprudencial e doutrinária de interpretar de forma extensiva o rol de matérias de iniciativa privativa do Executivo, previsto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal. Sob essa ótica restritiva, qualquer projeto de lei parlamentar que implicasse, ainda que indiretamente, aumento de despesa ou imposição de obrigações à Administração Pública era sumariamente fulminado por vício formal de inconstitucionalidade.

O STF, ao fixar o Tema 917, promoveu uma correção de rumos, resgatando a plenitude da função legislativa e prestigiando o princípio democrático. A Corte Suprema assentou que a reserva de iniciativa é regra de exceção e, como tal, deve ser interpretada restritivamente. O artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal elenca taxativamente as matérias de competência exclusiva do Presidente da República (aplicáveis por simetria aos Governadores e Prefeitos), quais sejam: criação de cargos, funções ou empregos públicos; organização administrativa e judiciária; regime jurídico dos servidores; e criação e estruturação de ministérios e órgãos da administração pública.

No caso do Projeto de Lei nº 04/2026, a manifestação da Procuradoria Jurídica (Ofício nº 21/2026) apontou com precisão que a redação original continha dispositivos que atribuíam competências específicas à Secretaria Municipal de Educação (arts. 4º e 8º), o que configurava ingerência na esfera de atuação do Executivo municipal. Além disso, a vinculação do programa a uma marca específica ("Cognovox") violava o princípio da impessoalidade e as normas de licitação.

A Emenda Substitutiva, por sua vez, é buscou adequação com louvor em ambas as etapas do teste do Tema 917. Ao adotar uma redação genérica ("Poder Executivo Municipal" e "órgão competente") e substituir a exigência de tecnologias específicas por diretrizes amplas ("recursos tecnológicos e ferramentas assistivas"), a emenda afasta qualquer risco de alteração da estrutura orgânica da Administração Pública ou de imposição de atribuições indevidas.

Ademais, a inclusão do artigo 9º na Emenda Substitutiva, que estabelece expressamente que "a execução do Programa observará a conveniência e oportunidade administrativa, cabendo ao Poder Executivo Municipal definir a forma, os meios e os instrumentos de sua implementação", garante a preservação absoluta da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

À luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, o Projeto de Lei em tramitação revela-se, em princípio, compatível com a ordem constitucional, na medida em que se limita à instituição de diretrizes e à criação de programa de natureza normativa e orientativa no âmbito das políticas públicas de educação inclusiva, sem adentrar na organização administrativa do Poder Executivo.

Com efeito, a proposta não cria órgãos, cargos ou funções, tampouco atribui competências específicas a estruturas administrativas já existentes, preservando a autonomia gerencial, orçamentária e financeira do Executivo, especialmente ao consignar que a implementação do programa ocorrerá conforme critérios de conveniência e oportunidade, disponibilidade orçamentária e regulamentação posterior. Nesse contexto, a iniciativa parlamentar mostra-se alinhada aos parâmetros fixados pela Suprema Corte, porquanto estabelece normas de caráter geral e programático, sem incidir nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo,

Portanto, a Emenda Substitutiva é formal e materialmente constitucional à luz do Tema 917 do STF e dos princípios constitucionais da Administração Pública.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesta-se esta Comissão pela CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e JURIDICIDADE do Projeto de Lei nº 04/2026, condicionando, contudo, sua aprovação à prévia aprovação da Emenda Substitutiva.

É o parecer.

Sala das Comissões Franklin Landi, 12 de maio de 2026.

Rafael Souza Parreira dos Chagas

Presidente da CCJ

Geovania Aparecida Fernandes dos Santos

Relatora da CCJ e Presidente da Comissão de
Educação e C. de Assistência Social

Sara Paula do Nascimento Campos

Membra da CCJ

Leandro Antônio de Castro

Membro da Comissão de Educação e

Vitor Elidio Vespasiano Silva

Relator da Comissão de Educação e
Membro da C. de Assistência Social

Inaiara Benício Lima

Relatora da Comissão de Assistência Social