



ILUSTRE PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº: 49/25

ASSUNTO: Análise acerca da constitucionalidade e legalidade do projeto de lei de iniciativa parlamentar que institui no Município a 'Semana Municipal do Brincar', e dá outras providências".

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DA "SEMANA MUNICIPAL DO BRINCAR". MATÉRIA DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL CONFIGURADO. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ANÁLISE DA REDAÇÃO ORIGINAL QUE APONTA RISCO JURÍDICO DE VÍCIO DE INICIATIVA POR IMPOR ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL SANÁVEL. PROPOSIÇÃO DE SUGESTÕES PARA GARANTIR A CONFORMIDADE COM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. INAPLICABILIDADE DA EXIGÊNCIA PREVISTA NO ART. 113 DO ADCT. MÉRITO EM CONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E REGULARIDADE FORMAL DA PROPOSIÇÃO, CONDICIONADA AO ACOLHIMENTO DAS ALTERAÇÕES SUGERIDAS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 49/2025, de autoria da nobre vereadora Maria Elena de Oliveira Faria, protocolado nesta Casa Legislativa, que objetiva instituir a "Semana Municipal do Brincar" a ser comemorada, anualmente, na última semana do mês de maio.

A proposição visa valorizar o ato de brincar, reconhecer a ludicidade como parte da cultura infantil, resgatar brincadeiras tradicionais e reforçar o direito da criança ao lazer, em consonância com o art. 31 da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas.

O projeto estabelece que a Administração Municipal poderá concentrar esforços para a participação de suas Secretarias, podendo firmar convênios com entidades não governamentais para a



realização de atividades. Prevê, ainda, que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias já existentes e autoriza o Poder Executivo a regulamentar a matéria.

A matéria foi encaminhada para a devida análise das comissões permanentes, que solicitaram este parecer jurídico para subsidiar sua deliberação quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa.

É o breve relatório. Passa-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise da presente proposição legislativa requer o exame de sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente, pautando-se pela hierarquia das normas, partindo da Constituição Federal, passando pela legislação infraconstitucional pertinente, pela Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas e, finalmente, pelo Regimento Interno desta Casa.

a) Análise da competência municipal sobre a matéria

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao tratar da repartição de competências entre os entes federativos, outorga aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, conforme demonstra o seguinte trecho do art. 30, *in verbis*:

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

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas reproduz essa competência em seu art. 10:

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)
XIV - difundir a seguridade social, a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia;
(...)



O objeto do Projeto de Lei nº 49/2025 – a instituição de uma semana comemorativa dedicada à valorização do brincar – insere-se de forma clara na competência municipal. A matéria toca diretamente a temas como educação, cultura e lazer, áreas de manifesta atuação municipal. A promoção de atividades lúdicas e o resgate de brincadeiras tradicionais são ações que visam o bem-estar da comunidade, especialmente das crianças, configurando, portanto, assunto de interesse local.

Ademais, a proposição suplementa a legislação federal, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e a própria Constituição Federal, que em seus artigos 6º e 227 consagram o lazer como direito social e determinam o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, entre outros.

Desta forma, conclui-se que o Município de Itaú de Minas detém plena competência para legislar sobre a matéria tratada no projeto de lei em análise.

b) Exame da iniciativa da proposição legislativa

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo pode ser concorrente (ou geral) ou privativa. A regra geral, estabelecida no art. 56 da Lei Orgânica Municipal, confere a prerrogativa de iniciar o processo legislativo a qualquer Vereador:

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.

As exceções a essa regra, que configuram a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estão taxativamente previstas no art. 57 da mesma Lei Orgânica, que veda a iniciativa parlamentar em matérias que disponham sobre o regime jurídico de servidores e, crucialmente para esta análise, sobre a "criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município".

O ponto central da análise é, portanto, verificar se o Projeto de Lei nº 49/2025, embora trate de matéria de interesse local (instituição de uma semana comemorativa), acaba por criar atribuições ou impor obrigações específicas a órgãos do Poder Executivo, o que configuraria um vício de iniciativa por usurpação de competência.

A jurisprudência pátria tem se consolidado no sentido de que a mera instituição de datas comemorativas ou semanas de conscientização, por si só, não invade a esfera de competência do



Executivo. Tais leis são consideradas normas de caráter geral e abstrato. Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que a criação de datas comemorativas, quando não estabelece obrigações à Administração, é constitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.939, de 08 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "Inclui no Calendário Oficial do Município de Mirassol o 'Dia do Escotismo'". Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Mera criação de data comemorativa, sem o estabelecimento de obrigações à Administração Pública Municipal. Não configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação julgada improcedente¹.

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.448, de 25 de abril de 2022, do Município de Paraguaçu Paulista, que "Institui a Semana Municipal de Informação, Combate e Prevenção a Depressão". 1. Ausência de vício de iniciativa - Ato normativo de origem parlamentar - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente. 2. Norma abstrata e genérica que institui no calendário Municipal semana com nítido propósito informativo - Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida na reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada. 3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Ação improcedente².

Contudo, a linha que separa a norma geral da indevida ingerência na administração é tênue. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em caso análogo, declarou a inconstitucionalidade parcial de uma lei que, ao instituir o "Dia do Artesão", impôs atribuições diretas a uma Secretaria Municipal, firmando a seguinte tese:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI DATA COMEMORATIVA E IMPÕE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade

¹ TJ-SP - ADI: 21581352320168260000 SP 2158135-23.2016.8 .26.0000, Relator.: Tristão Ribeiro, Data de Julgamento: 28/06/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/06/2017.

² TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2066995-58.2023.8.26 .0000 São Paulo, Relator.: Vianna Cotrim, Data de Julgamento: 31/05/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/06/2023.



ajuizada pelo Prefeito Municipal de Itabirito contra a Lei Municipal nº 3.844/2023, que institui o "Dia do Artesão Itabiricense", alegando vício formal por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Sustenta-se que a norma cria obrigações e despesas administrativas para o Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa. O pedido principal visa à declaração de inconstitucionalidade da lei, especialmente de seu artigo 4º. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a Lei Municipal nº 3.844/2023, em especial o artigo 4º, viola o princípio constitucional da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) avaliar a constitucionalidade dos demais dispositivos da lei, que instituem a data comemorativa e traçam diretrizes gerais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3.O artigo 4º da Lei nº 3.844/2023 impõe atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Cultura, órgão do Poder Executivo, ao determinar a execução de atividades relacionadas à celebração do "Dia do Artesão Itabiricense", incluindo a coordenação de eventos e incentivos fiscais. Tal previsão caracteriza ingerência indevida do Legislativo na gestão administrativa, afrontando o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CE/MG, arts. 6º e 173, § 1º). 4. A jurisprudência do STF (ARE 878911 RG - Tema 917) e do TJMG orienta que normas legislativas municipais que criem atribuições específicas para o Executivo violam a reserva de iniciativa legislativa e a autonomia administrativa do Chefe do Poder Executivo. 5.A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para as atividades previstas no artigo 4º da lei reforça o vício de inconstitucionalidade formal, conforme exigência do artigo 113 do ADCT. 6. Os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 3.844/2023, por outro lado, limitam-se a instituir a data comemorativa e estabelecer diretrizes gerais, sem interferir na estrutura ou atribuições do Poder Executivo. Esses dispositivos permanecem dentro da competência legislativa do Município, não configurando vício de inconstitucionalidade. IV . DISPOSITIVO E TESE Pedido parcialmente procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional norma municipal de iniciativa parlamentar que imponha atribuições administrativas a órgãos do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. A instituição de datas comemorativas e diretrizes gerais, sem criação de obrigações específicas para o Executivo, é matéria dentro da competência legislativa municipal. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts . 2º, 30, I e II, 61, § 1º, II; ADCT, art. 113; CE/MG, arts. 6º, 66, III, e e f, 90, V e XIV, e 173, § 1º. Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 878911 RG (Tema 917), Rel . Min. Gilmar Mendes, j. 29.09 .2016; TJMG, ADI 1.0000.23.253695-3/000, Rel . Des. Edilson Olímpio Fernandes, j. 08.05 .2024; TJMG, ADI 1.0000.22.112697-2/000, Rel . Des. Valdez Leite Machado, j. 26.03 .2023³.

À luz dessa jurisprudência, a redação original dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º do Projeto de Lei nº 49/2025, embora bem-intencionada, utiliza verbos como "concentrará esforços", "deverão ocorrer" e "será promovida", que podem suscitar questionamentos judiciais quanto a uma eventual imposição de deveres ao Executivo.

Com o intuito de conferir máxima segurança jurídica à proposição e afastar qualquer risco de alegação de inconstitucionalidade formal, alinhando o texto à interpretação mais restritiva dos

³ TJ-MG - Ação Direta Inconst: 00450541520248130000, Relator.: Des.(a) Fernando Caldeira Brant, Data de Julgamento: 25/04/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 26/05/2025.



tribunais, **sugere-se a alteração da redação dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º**, para que passem a ter um caráter explicitamente autorizativo e programático.

Redação sugerida:

Sugere-se a supressão dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º do projeto original e sua substituição pelos seguintes dispositivos, que consolidam e aprimoram a intenção da proponente com técnica legislativa que preserve a separação de poderes:

"Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a articular suas diferentes Secretarias para a realização da Semana Municipal do Brincar, visando uma abordagem multidisciplinar que contemple os benefícios da ludicidade para a saúde, o bem-estar e os vínculos comunitários."

"Art. 4º Poderão ser promovidas ações e parcerias com entidades não governamentais e com a sociedade civil, como as Associações de Bairros, para a consecução dos objetivos da Semana Municipal do Brincar."

"Art. 5º As comemorações da Semana Municipal do Brincar poderão incluir, a critério do Poder Executivo, atividades como brincadeiras, jogos, cursos, palestras, oficinas e seminários, a serem realizados preferencialmente em espaços públicos e unidades de ensino."

"Art. 6º As atividades da Semana Municipal do Brincar terão como diretriz a ocupação de espaços públicos diversos, como escolas, praças e parques, de modo a promover o contato com a natureza e uma relação saudável com a cidade. Parágrafo único. A divulgação da Semana Municipal do Brincar buscará amplo alcance, podendo utilizar, entre outros meios, campanhas informativas, anúncios e a mídia local."

A adoção da redação sugerida, com o uso de termos como "autorizado a", "poderão ser promovidas", "poderão incluir" e "terão como diretriz", transforma os dispositivos em normas de natureza facultativa e programática. Tal medida ceifa por completo qualquer argumento de que a lei estaria criando obrigações ou interferindo na gestão administrativa, alinhando-se, assim, ao entendimento jurisprudencial mais seguro e garantindo a plena constitucionalidade da iniciativa.

Desta forma, conclui-se que, embora a intenção original do projeto seja defensável, a adoção das emendas sugeridas é a medida mais prudente para assegurar a sua validade jurídica e evitar futuros litígios. Com as alterações, a iniciativa da proposição enquadra-se perfeitamente na competência concorrente dos membros do Poder Legislativo.



c) Análise do Tema 917 do STF e do Artigo 113 do ADCT

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911, com repercussão geral reconhecida (Tema 917), fixou a seguinte tese:

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)⁴.

A questão central é definir se o Projeto de Lei nº 49/2025 cria uma despesa obrigatória de caráter continuado. Analisando a proposição, verifica-se que seu art. 7º dispõe:

Art. 7º As despesas decorrentes com a aplicação da presente Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias vigentes.

Esta é uma cláusula genérica de imputação de despesa, que não cria uma nova obrigação financeira para o Executivo. O projeto não estabelece um piso de gastos, não determina a contratação de pessoal, nem a aquisição de bens ou serviços de forma mandatória. A implementação da "Semana Municipal do Brincar" ocorrerá dentro da discricionariedade do gestor público, que alocará os recursos que julgar necessários e disponíveis, conforme as dotações já aprovadas na lei orçamentária.

Assim, a despesa gerada pela lei, se aprovada, será de natureza discricionária, e não obrigatória. O Executivo poderá, por exemplo, promover as atividades com recursos humanos e materiais já existentes, sem gerar novos custos, ou optar por realizar eventos que demandem maior investimento, sempre dentro da disponibilidade orçamentária.

Deste modo, por não criar despesa obrigatória, a proposição não se submete à exigência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 113 do ADCT.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 878.911 Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 29 set. 2016. Publicado em 11 out. 2016. Repercussão Geral. Tema 917.



d) Análise dos Fundamentos Jurídicos quanto ao Mérito do Projeto

Superadas as questões formais, a análise de mérito demonstra que o Projeto de Lei nº 49/2025 está em plena harmonia com os princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal.

A proposição busca efetivar direitos sociais e garantias fundamentais, como o direito ao lazer (art. 6º da CF/88), o direito à cultura (art. 215 da CF/88) e, principalmente, o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta da criança, insculpido no art. 227 da Carta Magna:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A instituição da "Semana Municipal do Brincar" é um instrumento de política pública que visa concretizar esses preceitos, promovendo o desenvolvimento saudável das crianças, fortalecendo vínculos comunitários e preservando o patrimônio cultural imaterial por meio do resgate de brincadeiras.

A proposição também se alinha aos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal e replicados no art. 13 da Lei Orgânica Municipal, como a legalidade, a moralidade e a eficiência, ao instituir um marco simbólico para a promoção de ações de interesse público relevante.

Não se vislumbra, no mérito da proposta, qualquer vício de inconstitucionalidade material. Ao contrário, a iniciativa é juridicamente bem fundamentada, pois utiliza o instrumento legislativo para fomentar políticas públicas que efetivam direitos fundamentais.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e após detida análise dos aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 49/2025, à luz da legislação aplicável e da jurisprudência atualizada, conclui-se que a proposição:

- **a) Versa sobre matéria de competência legislativa do Município**, por se tratar de assunto de interesse local (art. 30, I, da CF/88 e art. 10, I, da LOM).



- **b)** Possui **iniciativa parlamentar concorrente** (art. 56 da LOM); contudo, sua redação original apresenta **risco jurídico** de questionamento por vício de iniciativa, ao utilizar termos que podem ser interpretados como impositivos ao Poder Executivo. Tal risco, entretanto, é plenamente **sanável** por meio das emendas sugeridas neste parecer, que alinham o texto à jurisprudência consolidada.
- **c)** **Não cria despesa obrigatória** de caráter continuado, afastando a necessidade da apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT. A previsão de custeio por dotações vigentes é adequada para a natureza da proposição.
- **d)** Apresenta **mérito compatível** com os princípios constitucionais e com os direitos fundamentais, notadamente os direitos à cultura, ao lazer e à proteção integral da criança (arts. 6º, 215 e 227 da CF/88).

Sendo assim, para garantir a plena segurança jurídica da norma e sua conformidade com o princípio da separação dos poderes, recomenda-se a aprovação da matéria, **condicionada ao acolhimento integral das sugestões apresentadas** propostas no item II, 'b', deste parecer, que transformam as normas de comando em disposições autorizativas e programáticas.

É signficante salientar que a emissão de parecer por este advogado não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Legislativo. Dessa forma, a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaú de Minas, 05 de setembro de 2025.

Fábio Figueiredo de Carvalho
Advogado da CMIM
OAB-MG 116.173