

PARECER Nº 491/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 18.071/2026

Autor: Vereador Ranalli

Ementa: Projeto de Lei Ordinária que “**INSTITUI A CAMPANHA MUNICIPAL DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL E DE BUSCA ATIVA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**”

I – RELATÓRIO

A presente proposição tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Cuiabá, a **Campanha Municipal de Combate ao Trabalho Infantil e de Busca Ativa Escolar**, destinada à conscientização da população acerca dos prejuízos decorrentes do trabalho infantil e da importância da permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar.

Da análise do projeto, verifica-se que a iniciativa pretende:

Promover a conscientização sobre os malefícios do trabalho infantil e a importância da permanência na escola.

Combater a evasão escolar e estimular a reinserção de crianças e adolescentes na educação básica.

Estabelecer diretrizes e sugerir ações (como palestras, campanhas em mídias oficiais e mobilização social) integradas às políticas públicas já existentes.

Autorizar o Poder Executivo a firmar parcerias com entidades da sociedade civil, instituições de ensino superior e órgãos públicos.

Sustenta o autor que a proposição encontra amparo no artigo 227 da Constituição Federal,



que consagra o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente, bem como nas disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990).

Argumenta, ainda, que a matéria possui relevante interesse social, por estar voltada à proteção integral da infância e da adolescência, não implicando a criação de estruturas administrativas, cargos, funções ou despesas obrigatórias ao Poder Executivo.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

Prevê a Lei Orgânica do Município de Cuiabá:

“Art. 23. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

(...)

III – leis ordinárias;”

“Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.”

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) competência



privativa; **b) competência concorrente; c) competência suplementar.**

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria às competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados e a competência do **Município para legislar sobre assuntos de interesse local.**

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os **Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.**

Pode-se destacar que **o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais**, nos termos do artigo acima citado, ainda **o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses**, ou seja, possui **competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local.**

Assim prevê o **texto constitucional**, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, **mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar.** Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais”. (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122).



O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de **interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município**, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros).

O **Supremo Tribunal Federal – STF** – já se manifestou **acerca da ampla autonomia legislativa e/ou política do parlamentar**. E, fixou a seguinte **tese**, vejamos:

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a *servidores* e *órgãos do Poder Executivo*. Precedentes.

ADI 3394

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): **Min. EROS GRAU**

Julgamento: **02/04/2007**

Publicação: **15/08/2008**

Temos, também, o clássico **Tema 917** onde a **Suprema Corte** determinou a seguinte **tese** :

“ARE 878911 RG

Órgão julgador: Tribunal Pleno;

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 29/09/2016; Publicação: 11/10/2016



Ementa

Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Lei 5.616/2013, do **Município do Rio de Janeiro.** Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido.

Tema

917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

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).

O projeto versa sobre a **proteção à criança e ao adolescente e sobre o acesso à educação**. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 30, incisos I e II, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Ademais, o **artigo 23, inciso V, da Carta Magna**, consagra a **competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** para **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação**. Portanto, o Município de Cuiabá detém plena competência material para instituir campanhas locais que visem à efetivação do direito à educação e ao combate ao trabalho infantil.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios**:



[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;”

Sob a ótica material, o Projeto de Lei é irretocável. A proposição **materializa o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, estampados no artigo 227 da Constituição Federal**.

“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.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:”

A erradicação do trabalho infantil e a promoção da busca ativa escolar são deveres impostos não apenas ao Estado, mas à sociedade e à família.

Como bem delineado na justificativa do autor, o trabalho infantil constitui grave violação de direitos humanos e alimenta a perpetuação do ciclo de pobreza e exclusão social. Ao encorajar ações coordenadas com Conselhos Tutelares, Ministério Público e Defensoria Pública (conforme art. 2º, V, do projeto), o Município de Cuiabá fortalece o arcabouço do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O conceito de "busca ativa escolar", definido de forma assertiva no parágrafo único do art. 1º como a identificação, localização e reinserção de crianças e adolescentes, é um mecanismo contemporâneo aplaudido por entidades educacionais, revelando alto interesse público e total adequação à ordem constitucional vigente.

O ponto de maior debate na CCJR envolvendo projetos de origem parlamentar que propõem campanhas públicas é a potencial violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF/88, aplicável por simetria aos Municípios).

Contudo, uma **leitura atenta do Projeto de Lei nº 184/2026 revela que a norma possui**



natureza predominantemente programática!

O art. 2º expressa que a Campanha "poderá contemplar", sugerindo ações sem impor um cronograma ou modo de execução inflexível ao Prefeito.

O art. 3º determina que o Executivo "poderá [...] firmar parcerias".

O art. 4º ressalta que as ações "poderão ser desenvolvidas de forma integrada às políticas públicas já existentes".

A proposta não cria Secretarias, não altera atribuições de servidores públicos municipais e não promove reestruturação na Administração Pública, limitando-se a criar uma diretriz genérica de política pública!

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), alinhado à Suprema Corte, possui jurisprudência reiterada no sentido de que leis municipais, originadas na Câmara de Vereadores, que instituem semanas, campanhas de conscientização ou programas de orientação, sem impor interferência drástica na gestão da prefeitura, são plenamente constitucionais e não padecem de vício formal de iniciativa.

A proposição se enquadra na típica função legislativa de formulação de políticas públicas em abstrato. Vejamos o mandamento recente, deste ano – 2026, do egrégio TJMT:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO ELETRÔNICO DE SEGURANÇA DO TIPO “BOTÃO DE PÂNICO” EM ESCOLAS PÚBLICAS. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ESCOLAR. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA E AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. PEDIDO IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal n. 2.844/2025, do Município de Aripuanã/MT, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de dispositivo eletrônico de segurança do tipo botão de pânico nas escolas públicas da rede municipal de ensino. Sustenta-se vício formal de





iniciativa, violação ao princípio da separação dos poderes e afronta ao art. 113 do ADCT pela ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) definir se lei municipal de iniciativa parlamentar que institui medida de segurança nas escolas públicas invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) estabelecer se a norma implica violação ao princípio da separação dos poderes por impor atuação administrativa ao Executivo; (iii) determinar se a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro configura afronta ao art. 113 do ADCT.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A **reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo possui caráter taxativo e limita-se às hipóteses constitucionalmente previstas, especialmente criação de cargos, estruturação e atribuições de órgãos administrativos e regime jurídico de servidores públicos.**

4. A **lei municipal impugnada apenas institui diretriz de política pública voltada à segurança no ambiente escolar, sem criar órgãos, alterar estruturas administrativas, redefinir competências institucionais ou instituir cargos e funções públicas.**

5. A **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no Tema 917 da repercussão geral estabelece que não há vício de iniciativa quando lei de origem parlamentar cria despesa para a Administração, mas não interfere na estrutura ou nas atribuições de órgãos administrativos nem no regime jurídico de servidores.**

6. A norma impugnada não viola o princípio da separação dos poderes, pois se limita a estabelecer objetivo legislativo de proteção no ambiente escolar, cabendo ao Poder Executivo definir os meios administrativos e técnicos para sua implementação.

7. A previsão de implementação progressiva das medidas, ao longo de até cinco anos, bem como a indicação de que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, afastam a alegação de incompatibilidade imediata com o art. 113 do ADCT.

8. Precedente deste Órgão Especial reconheceu a constitucionalidade de lei municipal com conteúdo semelhante, que determinava a adoção de mecanismos de segurança em escolas públicas, recomendando solução idêntica em respeito à coerência jurisprudencial e à segurança jurídica.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Pedido improcedente.



Tese de julgamento:

1. Lei de iniciativa parlamentar que institui política pública de segurança em escolas públicas não viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo quando não trata da criação, estrutura ou atribuições de órgãos administrativos nem do regime jurídico de servidores.

2. A fixação legislativa de diretrizes gerais de política pública não configura afronta ao princípio da separação dos poderes quando a implementação concreta permanece na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo.

3. A ausência de estimativa de impacto orçamentário não conduz automaticamente à inconstitucionalidade da norma quando não demonstrada a criação imediata de despesa obrigatória incompatível com o regime fiscal e quando prevista implementação progressiva da política pública.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Estadual de Mato Grosso, art. 195, parágrafo único, III; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 917 da Repercussão Geral; TJMT, ADI n. 1020003-73.2023 .8.11.0000, Rel. Des. Márcio Vidal. **(TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 10265133420258110000, Relator.: MARIA EROTIDES KNEIP, Data de Julgamento: 09/04/2026, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/04/2026)**

Por fim, **ressaltamos que o projeto de lei em comento cumpr todos os requisitos formais: iniciativa; competência para dispor da matéria etc. estando em consonância com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.**

Lembrando que **não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.**

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

Por **não estar** totalmente de acordo com a Lei Complementar 095/1998, a presente



proposta merece **EMENDA SUPRESSIVA dos Artigos 3º e 4º**, pelos seguintes motivos:

- Violação à Separação dos Poderes: A celebração de convênios, parcerias e a gestão/integração de políticas públicas são atos de natureza eminentemente administrativa, inseridos no núcleo duro de competências privativas do Chefe do Poder Executivo (Prefeito Municipal), conforme o princípio da Separação dos Poderes (Art. 2º da CF/88). **O Poder Legislativo não pode, sob pena de vício de iniciativa e usurpação de competência, imiscuir-se no *modus operandi* da administração pública.**

- O Vício das "Leis Autorizativas": Ao utilizar o verbo "poderá", o legislador incorre **no vício da lei autorizativa**. A doutrina pátria e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) são uníssonas em afirmar que o **Poder Executivo não necessita de autorização legislativa genérica para exercer suas atribuições constitucionais ordinárias (como firmar parcerias e integrar ações)**. Uma lei que "autoriza" o Prefeito a fazer o que ele já tem o poder-dever de realizar é juridicamente inócua e materialmente inconstitucional.

- Ausência de Comando Normativo: Os artigos 3º e 4º não prescrevem obrigações, não criam direitos e não impõem deveres. São meras recomendações ou conselhos direcionados ao Poder Executivo. Regras de legística determinam que "conselhos" ou "sugestões de execução" pertencem ao campo da *Justificativa* do projeto de lei, jamais ao corpo do texto normativo.

Após, **o projeto de lei deve ser corretamente renumerado**.

4. CONCLUSÃO.

Da análise dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa, verifica-se que a presente proposição encontra amparo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e no Estatuto da Criança e do Adolescente, tratando de matéria inserida no âmbito da competência legislativa municipal e voltada à promoção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Constata-se, ainda, que o projeto possui natureza predominantemente programática,



limitando-se ao estabelecimento de diretrizes gerais para a conscientização acerca do combate ao trabalho infantil e da importância da permanência escolar, sem criar órgãos administrativos, alterar a estrutura da Administração Pública ou modificar atribuições de agentes públicos, não incidindo, portanto, nas hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Todavia, com vistas ao aperfeiçoamento da técnica legislativa e à preservação da constitucionalidade da norma, mostra-se necessária a supressão dos artigos 3º e 4º, uma vez que seus dispositivos tratam de matérias afetas à esfera de discricionariedade administrativa do Poder Executivo, além de reproduzirem conteúdo meramente autorizativo e destituído de comando normativo autônomo.

Dessa forma, não havendo óbices constitucionais ou legais ao prosseguimento da matéria, **esta Comissão conclui pela aprovação do Projeto de Lei, com as Emendas Supressivas propostas.**

III. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

Cuiabá-MT, 14 de julho de 2026



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200300037003700300034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 15/07/2026 09:46

Checksum: **0D80AD63EBB8E2E081954B5AF1E85F5CAE515C729F82ABBDEDA97200C34F82D2**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3200300037003700300034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.