



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 26 de maio de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 8.061/2025**, de **autoria do Vereador Fred Coutinho**, que **“INSTITUI O PROGRAMA BOMBEIRO MIRIM NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Bombeiro Mirim no âmbito do Município de Pouso Alegre, destinado a crianças e adolescentes com idade entre 7 (sete) e 14 (quatorze) anos, regularmente matriculados na rede pública de ensino de Pouso Alegre.

Art. 2º O Programa Bombeiro Mirim tem por objetivos:

- I - capacitar os participantes para agir de forma preventiva em situações de risco, disseminando a cultura de segurança e prevenção;
- II - promover a inclusão social e o exercício pleno da cidadania, desenvolvendo valores como disciplina, respeito e responsabilidade;
- III - incentivar a preservação do meio ambiente e a consciência ecológica;
- IV - proporcionar atividades que estimulem o desenvolvimento físico, mental e social dos participantes.

Art. 3º O conteúdo programático do Programa abrangerá, entre outros, os seguintes temas:

- I - educação ambiental e preservação do meio ambiente;
- II - noções de primeiros socorros e prevenção de acidentes domésticos e aquáticos;
- III - segurança contra incêndios e pânico;
- IV - educação para o trânsito e cidadania;
- V - atividades físicas, recreativas e culturais que incentivem o trabalho em equipe e a liderança.

Art. 4º A metodologia do Programa incluirá:



I - abordagens lúdicas e interativas, como gincanas, oficinas e visitas técnicas;

II - atividades práticas supervisionadas que simulem situações reais, permitindo aos participantes aplicar os conhecimentos adquiridos.

Art. 5º O Poder Executivo Municipal poderá firmar convênios e parcerias com o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, instituições de ensino, órgãos públicos, entidades civis e empresas privadas, visando à execução, ampliação e aperfeiçoamento do Programa Bombeiro Mirim.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

Quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral¹.

¹ **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).



Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequívoca².

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que disponham sobre programas educacionais.

Assim, não há impedimento aos nobres vereadores de iniciarem o processo legislativo, a fim de dispor sobre normas que tratam do referido assunto, estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados.

O Projeto em análise não interfere na estruturação nem cria novas atribuições aos Órgãos da Administração Pública, dispondo, somente, sobre objetivos, conteúdos e metodologias do programa.

Quanto à competência, a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa aos princípios que regem a competência legislativa assegurada ao Município, insculpidos nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal. Não se trata de matéria em relação a qual a Constituição da República preveja competência legislativa privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal).

Importante considerar, no que se refere à análise de divisão de competência legislativa entre os entes da federação o entendimento, já manifestado em diversas ocasiões pelo STF, no sentido de que o Princípio Federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada das competências normativas da União. Vejam-se alguns exemplos:

"(...) 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente

² ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. ADI 5241/DF, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V). 2. (...) 9. Segurança denegada." (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (GRIFO NOSSO).

ADI 2.663/RS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*.

1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das



iniciativas regionais e locais, ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.(GRIFO NOSSO).

Interpretando-se os artigos constitucionais acima transcritos de forma sistemática, e tendo-se em vista a diretriz interpretativa traçada pelo STF nas ementas acima transcritas, tem-se que a competência da União para legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação é, em verdade, uma competência de legislar sobre normas gerais, o que não impediria os Municípios, no seu interesse local, de exercerem sua competência legislativa supletiva, instituindo programa de natureza educacional como o proposto no Projeto de Lei em análise.

A efetiva implementação do programa em análise certamente criará despesas para o Município de Pouso Alegre. Sabe-se que, em consonância com o art. 113 do ADCT e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda criação de despesas pela Administração Pública deve ser precedida de estudo do impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado na elaboração da norma em questão.

Segundo o artigo nº 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal, *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”*.

Interpretando o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

Neste sentido, também já decidiu, em recente decisão, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ARTIGO 113 DO ADCT - OBRIGATORIEDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.



A Lei n. 5.601/2023 do Município de Patrocínio, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal sem estudo do impacto orçamentário e financeiro incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT". (TJMG. Ação Direta Inconst 1.0000.23.159496-1/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j: 10/04/2024).

Todavia, o próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais em decisão recente reafirmou entendimento no sentido de concluir pela desnecessidade de inclusão de estudo de impacto, na medida em que a Lei Municipal apenas AUTORIZA o Poder Executivo a realizar o referido gasto, vejamos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.374/2020 - MUNICÍPIO DE INCONFIDENTES - ISENÇÃO DE IPTU, ISS E TAXAS DE ALVARÁ, LOCALIZAÇÃO, E FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS ABERTAS HÁ MENOS DE UM ANO - AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA - LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. Para a concessão de liminar, devem estar presentes os requisitos do fumus boni iuris, consubstanciado na aparência do bom direito, e o periculum in mora, que significa o risco de dano enquanto demora o resultado do processo principal.
Não vislumbrando o prejuízo imediato com a manutenção da eficácia da Lei Municipal impugnada, que traz apenas disposições autorizativas, imperioso o indeferimento da medida cautelar pleiteada. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.585071-2/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/09/2021, publicação da súmula em 14/09/2021) **g.n.**

No caso em análise, embora o Projeto de Lei institua o Programa Bombeiro Mirim, trazendo objetivos, conteúdos e metodologia, sua efetiva implementação ficará a cargo do Poder Executivo, que discricionariamente poderá concretizá-lo ou não.

Caso tal programa venha a ser implementado na prática, no entanto, deverá observar o teor do presente Projeto de Lei. Tem-se, assim, que as despesas decorrentes da efetiva implementação não são propriamente obrigatórias, vez que se trata, em verdade, de lei autorizativa.

Desta forma, a despeito de respeitáveis opiniões em sentido contrário, entendo que, por se tratar de lei autorizativa, sua implementação dependerá diretamente da atuação do Executivo, que se aproveitará do juízo de conveniência e oportunidade, decidindo quando ocorrerá sua implementação e quanto irá disponibilizar de seu recurso financeiro para construção de fraldários.

Neste mesmo sentido, embora seu voto tenha sido considerado vencido, o Des. Renato Dresh, acompanhado do voto da Des. Beatriz Pinheiro Caires e do Desembargador Marcelo Rodrigues, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.252640-2/000 (TJMG), concluindo de forma divergente ao Relator, Des. Kildare Carvalho, proferiu o seguinte voto:



Posto de outro modo, ainda que o emprego da técnica da elaboração de lei meramente autorizadora seja passível de críticas, o fato, por si só, não é capaz de eivar a norma de inconstitucionalidade, impondo-se a análise de seu conteúdo.

Da ausência de vício de iniciativa e/ou violação à separação de poderes.

O Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou entendimento no sentido de que a mera criação de programas, por si só, não implica absolutamente nenhuma ingerência indevida nas funções executivas, nem está infensa à atividade legislativa por iniciativa da Câmara Municipal. O que se veda é a interferência em temas reservados, sobretudo acerca da organização dos serviços públicos.

Sobre a questão, decidiu-se no ARE 878.911/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral (tema 917): 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). Assim, se a norma questionada não deliberar sobre aquelas matérias reservadas, particularmente aquelas previstas no art. 66, III, e no art. 90, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), não haverá vício a reconhecer.

E, para o caso em exame, verifica-se que a lei, mesmo estabelecendo orientações para o programa proposto, não trata da organização nem da atividade direta do Poder Executivo. Tampouco cuida da criação de cargos ou da alteração da estrutura ou das atribuições de algum órgão vinculado ao Poder Executivo local.

Some-se a isso o dado de que a norma meramente programática e de eficácia limitada, porque deixa integralmente a cargo do Poder Executivo o poder/dever de dizer como e quando implementar a política educacional proposta, tanto que ressalta em seu art. 4º: Art. 4º Cabe ao Poder Executivo, regulamentar o programa e a forma de participação do mesmo quanto à participação e da frequência de participação de cada escola da Rede Municipal de Ensino. (destaquei)

Ou seja, da maneira como posto, a norma sequer cria direitos aos administrados, nem impõe despesas ao poder público.

(...)

Em reforço, tem-se que a norma não cria absolutamente nenhuma despesa para o poder público e, por isso, não há nem ao menos indícios de violação à regra do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável aos municípios por força do julgado pelo STF na ADI 6.074 (Rel. Min.ª Rosa Weber, j. 21/12/2020, pub. 08/03/2021).

Isso porque, como já ressaltado, a instituição do programa depende de total regulamentação pelo Poder executivo, que poderá deliberar livremente sobre o modo de implementá-lo, quicá pelo aproveitamento da estrutura já existente ou por meio de parceria, sem ônus à municipalidade. g.n.

O Projeto de Lei em análise institui o Programa Bombeiro Mirim no âmbito do Município de Pouso Alegre, trazendo objetivos, conteúdos e metodologia. Conforme já mencionado, da leitura do Projeto de Lei em análise, possível concluir que o município poderá implementar de forma efetiva o programa quando julgar conveniente e oportuno, não havendo uma obrigatoriedade de que seja feito de forma imediata.

Desta forma, trata-se de uma lei principiológica e autorizativa.



Assim sendo, em que pese a necessidade do plenário desta Casa possuir o dever / poder de ponderar sobre este tema, entendo que, por se tratar de lei autorizativa (na sua essência) que dependerá diretamente da atuação do Poder Executivo para sua implementação), concluo também pela inexistência de inconstitucionalidade formal, ante a ausência do estudo de impacto orçamentário previsto no art. 113 do ADCT.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.061/2025**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=KC0VP78M1D0Y0ZYA>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: KC0V-P78M-1D0Y-0ZYA

