Ofício nº 089/2026/GPC

Cataguases, 23 de abril de 2026.

Ao senhor
Vinícios Machado Costa de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal.

Com minha cordial visita, encaminho a essa conceituada Casa Legislativa, mensagem de 006-26, com "***Veto Total"*** ao Projeto de Lei nº 052-25 de autoria do Poder Legislativo, pelas razões elencadas no parecer anexo, exarado pela douta Procuradora deste Município.

Respeitosamente,

JOSE INACIO PEIXOTO PARREIRAS HENRIQUES:04569372694

Assinado de forma digital por JOSE INACIO PEIXOTO PARREIRAS HENRIQUES:04569372694
Dados: 2026.04.23 13:09:14 -03'00'

José Henriques
Prefeito

PARECER JURÍDICO nº285/2026

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI Nº 52/2025. DIVULGAÇÃO DE LEI. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DA DESPESA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECOMENDAÇÃO DE VETO INTEGRAL.

Ao Chefe de Gabinete

A/C do Sr. Murilo Matias

RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 52/2025, que institui diretrizes para a divulgação da redação da Lei nº 14.344/2022, batizada de "lei Henry Borel", nas escolas e creches públicas e privadas do Município de Cataguases.

É o relatório do essencial. Passo à análise.

I. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a) Inconstitucionalidade formal – usurpação de competência e vício de Iniciativa

1. O Projeto de Lei nº 52/2025, de autoria do Vereador Ricardo Dias, visa instituir obrigações a serem cumpridas por escolas e creches, públicas e privadas, no âmbito do Município, por meio da afixação de placas ou cartazes contendo o teor da chamada "lei Henry Borel" em suas dependências. Dispõe, ainda, sobre o dever do Poder Público de promover a execução da norma, por meio de métodos que fomentem a informação e a conscientização acerca da referida lei. Embora louvável a proposição do Parlamentar, há óbice de natureza constitucional que enseja o veto total do projeto de lei.

2. O princípio da separação dos poderes constitui uma garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, assegurando que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exerçam suas funções de forma autônoma e harmônica, com o objetivo de preservar o equilíbrio institucional e evitar interferências indevidas entre os Poderes.

3. No âmbito municipal, a interação entre os Poderes ocorre de forma mais imediata e estreita, razão pela qual a observância rigorosa desse princípio mostra-se imprescindível para garantir a eficiência administrativa, a legalidade e a legitimidade dos atos governamentais.

4. O Projeto de Lei nº 52/2025 é de iniciativa parlamentar, mas impõe obrigações a serem efetivadas pelas escolas do Município, **o que representa alteração de suas atribuições funcionais.** Interferir na organização administrativa, na execução de políticas públicas e na gestão orçamentária e financeira não compete ao Poder Legislativo, razão pela qual a referida proposição incorre em invasão da competência privativa do Executivo e violação ao princípio da separação dos poderes.

4. Sobre isso, é essencial esclarecer que, de acordo com o art. 90 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), a elaboração de leis referentes à organização e atividade da Administração é uma competência privativa do Chefe do Executivo. Veja-se:

> Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:
> [...]
> V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
> [...]
> XIV - **dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;** (grifo nosso)

5. Hely Lopes Meirelles também aborda de maneira semelhante a questão das matérias privativas do Chefe Executivo, como se verifica no trecho de sua obra transcrito abaixo:[1]

> Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas

[1] Meirelles, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 620.

> municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.** Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. [...] (grifo nosso)

6. Deve-se ter em mente que, enquanto ao Poder Legislativo cabe a função de **editar atos normativos de caráter geral e abstrato,** ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

7. Desse modo, quando o Poder Legislativo, sob a justificativa de legislar, assume funções administrativas ao criar leis de efeitos práticos ou que se assemelham, na prática, a atos administrativos, ocorre uma violação da harmonia e independência necessárias entre os Poderes. Este é exatamente o cenário evidenciado no presente caso.

8. Como pode-se verificar, o art. 1º do Projeto de Lei nº 52/2025 determina que as escolas do Município, instituições integrantes da Secretaria da Educação municipal, estejam obrigadas a afixar em suas dependências, por meio de placas ou cartazes, a redação da "lei Henry Borel", de forma a divulgar publicamente quais foram os mecanismos criados pela Lei federal para mitigar a violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes.

9. Além disso, o art. 2º do referido PL define que caberá ao Poder Público definir sobre critérios, diretrizes e estratégias para viabilizar a execução das obrigações de divulgação da Lei 14.344/2022, de forma a criar métodos capazes de gerar informação e conscientização sobre a norma. Já no art. 4º estipula-se o dever de regulamentação pelo Poder Executivo Municipal, para que a lei proposta seja efetivamente aplicada.

Prefeitura Municipal de Cataguases - Praça Santa Rita, 462 – centro – 36-770-020 – Cataguases/MG – Pabx: (32) 3422-1066

10. Nesse sentido, o Projeto de Lei estabelece procedimento a ser seguido por órgãos da Administração Pública, em matéria relativa à instauração de instrumentos de conscientização nas escolas, o que se insere na esfera de competência privativa do Poder Executivo.

11. Considerando que o Projeto de Lei nº 52/2025 interfere na atividade e na organização dos órgãos municipais de educação, ao criar obrigações relativas à divulgação, por meios físicos, do teor da Lei nº 14.344/2022, bem como ao impor ao Poder Executivo Municipal o dever de regulamentação e de definição de estratégias e diretrizes, resta configurada afronta direta ao art. 90, XIV, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

12. A jurisprudência do Órgão Especial do TJMG é clara ao estabelecer ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria obrigações administrativas para o Poder Executivo, por violar a reserva de iniciativa legislativa e o princípio da separação dos Poderes. Veja-se:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.
> **Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação Animal' nas escolas municipais, e imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável.**
> O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, "c", da CEMG.
> (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.252640-2/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 17/09/2024, publicação da súmula em 01/10/2024) (g.n.)

13. Por isso, entendemos que, em razão do vício de inconstitucionalidade verificado, qual seja, invasão da competência privativa do Poder Executivo, a medida mais acertada é o veto integral ao Projeto de Lei nº 52/2025.

b) Inconstitucionalidade material – Ofensa ao princípio da livre iniciativa econômica

14. O princípio da livre iniciativa, previsto nos arts. 1º, IV, e 170 da CF/88, constitui um dos fundamentos da ordem econômica, pois assegura aos particulares o direito de organizar e explorar atividades econômicas sem interferências indevidas do Estado, ressalvadas as hipóteses em que haja justificativa legítima, pautada na razoabilidade e proporcionalidade.

15. No caso em análise, o art. 1º do Projeto de Lei nº 52/2025 estende a obrigação de exposição do teor da chamada "Lei Henry Borel" às escolas e creches da rede privada do Município, o que afronta tal princípio, já que a criação, pelo Poder Público, de obrigações materiais e operacionais para as instituições particulares de ensino acaba por promover ingerência direta em sua gestão interna.

16. Ainda que se reconheça a relevância das medidas voltadas à proteção da criança e do adolescente, a obrigação imposta pelo Projeto de Lei é inconstitucional, na medida em que transfere ao ente privado o ônus de promover política pública de conscientização, além de demandar providências e despesas por parte de instituições que não se submetem às definições administrativas diretas do Estado.

17. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais têm se posicionado pela inconstitucionalidade de leis que visam a imposição de obrigações dessa natureza à rede privada, por afronta à livre iniciativa. Veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.411/2023 do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, instituidora do denominado "Programa Enfermagem nas Escolas", segundo o qual as creches e instituições de ensino infantil e fundamental, **tanto da rede pública quanto da privada**, devem manter ao menos um enfermeiro e um técnico de enfermagem durante a integralidade do período de presença dos educandos nos estabelecimentos, bem como disponibilizar área reservada a tais profissionais e os insumos médicos necessários aos atendimentos emergenciais – Afronta ao princípio da separação dos Poderes – Política pública que, malgrado possua louvável intuito de concretizar direito social, acaba por interferir profundamente na organização da rede pública de saúde, ao exigir relevante remanejamento/contratação de pessoal, fugindo aos limites

da tese fixada no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Precedentes do E. STF e deste C. Órgão Especial relativos a leis de semelhante temática – **No que toca à rede privada de ensino, observa-se que a lei representa indevida intervenção estatal na economia, porquanto impõem ao particular, de modo desprovido de proporcionalidade ou razoabilidade, custosa adaptação funcional e espacial** – Pedido do alcaide julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.411/2023 do Município de Catanduva. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172081-18.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2023; Data de Registro: 27/10/2023) (g.n.)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.342/2021 DO MUNICÍPIO DE CARANGOLA - AUTORIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DOS DENOMINADOS ESPAÇOS RECREATIVOS INFANTIS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E CONCORRÊNCIA, DA RAZOABILIDADE E DA ISONOMIA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.
[...]
2. **Ainda, não se pode afastar a afronta aos princípios da livre iniciativa e concorrência, assim como aos princípios da razoabilidade e isonomia (artigos 1º, IV, e 170, IV, da CR/88 e artigos 13, 165, §1º, e 227, IV da CE/89), tendo a lei referida, sem especificar se referidos espaços seriam públicos ou privados,** criado uma série de exigências de modo a dificultar a criação dos espaços recreativos na localidade.
3. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei.
(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.263757-3/000, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 16/02/2023, publicação da súmula em 02/03/2023) (g.n.)

18. Assim, ao impor obrigações que interferem de maneira excessiva na atividade econômica privada, o Projeto de Lei afronta o princípio da livre iniciativa, fundamentado pelos arts. 1º, IV, e 170, IV, da CF/88 e 165, §1º, e 227, IV da CEMG, razão pela qual padece de inconstitucionalidade material.

c) Da ausência de demonstração de dotação orçamentária e de estimativa do impacto financeiro orçamentário

19. É inequívoco que a execução da norma demanda a realização de contratações por parte da Administração, envolvendo a aquisição, para todas as escolas do Município, de estruturas físicas de placas e cartazes, bem como de mão de obra para elaboração da arte e impressão. Isso exige a alocação de recursos específicos no âmbito administrativo e, por consequência, resulta em ônus para os cofres públicos.

20. Sobre a matéria, a jurisprudência consolidada do TJMG, inclusive em um caso semelhante envolvendo a criação de obrigações para as escolas municipais, tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis que impliquem aumento de despesa pública sem a observância do art. 113 do ADCT da Constituição Federal[2], especialmente quanto à necessária apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme ilustram os seguintes julgados:

> [...]
> 3. Sob outro enfoque, a proposição legislativa, no que tange à obrigatoriedade de fornecimento de uniformes pelo Poder Público, prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 1º da lei impugnada, **por resultar em aumento de despesa obrigatória, deveria estar acompanhada de estimativa do impacto financeiro e orçamentário.**
> **4. Nesse sentido, "a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal" (STF, ADI 6102, DJe de 09/02/2021).**
> [...] . Grifos nossos. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.179617-6/000, Relator(a): Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 01/11/2024, publicação da súmula em 18/11/2024) (g.n)

> [...]
> IV. DISPOSITIVO E TESE
> Pedido procedente. Tese de julgamento:
> **É inconstitucional norma municipal de iniciativa parlamentar que imponha obrigações administrativas típicas ao Poder Executivo, como a instalação de sistema de rastreamento em veículos oficiais, por violar o princípio da separação dos poderes e configurar vício formal de iniciativa. Leis que gerem aumento de**

[2] Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

> **despesa pública devem observar o art. 113 do ADCT, com apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** (TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.23.332332-8/000, Relator(a): Des.(a) Fernando Caldeira Brant, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/04/2025, publicação da súmula em 30/04/2025) (g.n)

21. Portanto, diante da perspectiva de ocasionar gastos públicos sem a correspondente previsão orçamentária e na ausência de indicativos para cobrir essas despesas, constata-se a inconstitucionalidade da norma.

22. Embora o art. 3º do Projeto de Lei nº 52/2025 tenha afirmado que as despesas dele advindas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, tem-se que tal informação não é suficiente para cumprir o requisito do art. 113 do ADCT, pois não foram realizados estudos pertinentes sobre o impacto orçamentário da sua implementação.

23. Considerando-se que a proposição deixa de apresentar estimativa de impacto financeiro orçamentário com a demonstração prévia de dotação orçamentária, deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade, diante da violação do art. 161, I e II, da Constituição do Estado de Minas Gerais e do art. 113 do ADCT.

24. Sendo assim, conclui-se que os arts. 1º, 2º, 3º e 4º padecem de inconstitucionalidade formal e/ou material, em razão da usurpação da iniciativa privativa do Poder Executivo, da afronta ao princípio da separação dos poderes e ao princípio da livre iniciativa econômica e da inobservância da exigência de prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

25. A jurisprudência do STF admite que, **quando determinados dispositivos de uma lei são declarados inconstitucionais, pode-se estender o reconhecimento da inconstitucionalidade aos demais artigos que com eles guardem relação de dependência lógica, estrutural ou funcional:**

> EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 2.749, de 23 de junho de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, e Decreto Regulamentar nº 23.591, de 13 de outubro de 1997. Revista íntima em funcionários de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços com sede ou filiais no Estado. Proibição. Matéria concernente a relações de trabalho. Usurpação de competência privativa da União.

> Ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. **Inconstitucionalidade por arrastamento, ou conseqüência lógico-jurídica, do decreto regulamentar**. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território. (g.n)
> (ADI 2947, Relator(a): CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 05-05-2010, DJe-168 DIVULG 09-09-2010 PUBLIC 10-09-2010 EMENT VOL-02414-02 PP-00244 RTJ VOL-00217-01 PP-00150 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 128-131)

26. No caso em exame, o art. 5º, embora não contenha vício autônomo de iniciativa, depende logicamente dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º. Uma vez declarada a inconstitucionalidade destes, não subsiste sentido em manter os demais em vigor.

III – CONCLUSÃO

27. Pelas razões expostas neste parecer, esta Procuradoria entende que deve ser o Projeto de Lei nº 52/2025 vetado integralmente, tendo em vista a existência de vício de iniciativa, a ofensa ao princípio da livre iniciativa econômica, a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro relativo à despesa obrigatória e a consequente inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos.

É o parecer.

Cataguases, 22 de Abril de 2026.

Alcino Rodrigues Carvalho
Procurador Geral do Município
OAB/MG 210.600