



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 30 de abril de 2026.

Ementa: **PL 071/2026** – Projeto de Lei de iniciativa parlamentar – Autorização para celebração de convênio entre Município e Estado de Minas Gerais – Utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade em atividades de interesse público – Lei de Execução Penal – Competência municipal – Iniciativa parlamentar – Lei autorizativa – Ausência de imposição direta ao Poder Executivo – Ressalvas de técnica legislativa – Necessidade de correção formal – Constitucionalidade condicionada à manutenção do caráter meramente autorizativo.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG remete a esta assessoria jurídica o Projeto de Lei nº 071/2026, de iniciativa do Poder Legislativo, que versa sobre autorização para que o Município celebre convênio, acordo de cooperação ou instrumento congênere com o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, visando à utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade em atividades de interesse público.

A consulta tem por finalidade aferir a conformidade do texto legal com os preceitos constitucionais, administrativos, financeiros e de técnica legislativa aplicáveis.

É o que importa relatar.





II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência municipal e do interesse local

A tarefa de analisar a competência legislativa de um Município exige o reconhecimento de que sua autonomia, embora assegurada constitucionalmente, está condicionada ao respeito à repartição federativa de atribuições. Não se admite que, sob a justificativa de atender interesses locais, o ente municipal ultrapasse os limites que lhe são reservados, interferindo indevidamente em matérias cuja disciplina compete à União ou aos Estados.

O art. 18 da Constituição Federal reconhece os Municípios como entes autônomos da Federação, dotados de capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. O art. 30, I e II, por sua vez, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No caso analisado, a matéria envolve dois planos distintos. De um lado, há disciplina penal e de execução penal, cuja normatização central compete à União, especialmente por meio da Lei Federal nº 7.210/1984, Lei de Execução Penal. De outro, há interesse municipal na organização de atividades de limpeza, conservação, manutenção urbana, apoio a serviços públicos locais e eventual cooperação administrativa com o Estado.

A proposição não pretende alterar o regime jurídico da execução penal, criar critérios próprios de custódia, modificar regras de remição de pena ou disciplinar competência do Juízo da Execução Penal. Ao contrário, o texto subordina a eventual utilização da mão de obra às normas da Lei de Execução Penal, às diretrizes da SEJUSP e às determinações do Juízo competente. Nesse ponto, não se identifica invasão direta da competência legislativa privativa da União.





A competência municipal se sustenta apenas na dimensão local da medida: possibilidade de cooperação para realização de atividades de interesse público municipal, como limpeza urbana, conservação de vias, manutenção de áreas verdes, apoio em situações emergenciais e outras atividades compatíveis com a legislação aplicável.

Portanto, sob o aspecto da competência, o projeto pode ser admitido, desde que interpretado estritamente como norma municipal autorizativa de cooperação administrativa, sem inovação no regime de execução penal e sem criação de disciplina própria sobre direitos, deveres, seleção, fiscalização penal ou cumprimento de pena.

2.2. Da iniciativa

A análise da iniciativa exige cautela maior.

O art. 2º da Constituição Federal consagra a Separação dos Poderes, impedindo que o Legislativo, por meio de lei de iniciativa parlamentar, invada a esfera de direção administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por simetria, aplica-se aos Municípios a lógica do art. 61, §1º, da Constituição, especialmente quanto às matérias relacionadas à organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo, regime jurídico de servidores, estrutura de serviços públicos e gestão administrativa.

No presente caso, o projeto foi apresentado por parlamentar e possui redação predominantemente autorizativa. O art. 1º dispõe que o Município “poderá celebrar convênio, acordo de cooperação ou instrumento congênere” com o Estado de Minas Gerais. O art. 4º também utiliza a expressão “poderão prever”, sem impor conteúdo obrigatório ao instrumento. Não há, no texto, determinação expressa para que o Prefeito celebre o ajuste, crie órgão, designe servidores, institua programa obrigatório ou execute imediatamente despesa pública.





Esse ponto é relevante. Projetos de lei autorizativos, embora juridicamente discutíveis sob o ponto de vista de necessidade e utilidade normativa, não são necessariamente inconstitucionais quando apenas conferem autorização genérica e preservam a discricionariedade administrativa do Executivo. Nessa hipótese, a norma não obriga a Administração a agir, apenas abre possibilidade política e legislativa para que o Executivo, se entender conveniente e oportuno, avalie a celebração do ajuste.

Contudo, há uma ressalva técnica importante: a celebração de convênios, acordos de cooperação e instrumentos congêneres é ato típico de administração, inserido na competência administrativa do Poder Executivo. Em regra, o Executivo não depende de autorização legislativa genérica para avaliar, negociar e firmar instrumentos administrativos dessa natureza, salvo quando a legislação local ou a natureza específica do ajuste exigir autorização da Câmara. Por isso, leis autorizativas dessa espécie podem ter baixa densidade normativa e, quando mal redigidas, transformar-se em ingerência parlamentar sobre a gestão administrativa.

No texto examinado, o risco de inconstitucionalidade é mitigado porque a proposta não impõe a celebração do convênio e não determina condutas administrativas concretas de cumprimento obrigatório. Ainda assim, a redação deve permanecer rigorosamente facultativa. Qualquer alteração que substitua “poderá” por “deverá”, fixe prazo para celebração do convênio, obrigue Secretarias municipais a executar atividades, imponha estrutura de fiscalização ou determine alocação de servidores e recursos tornará o projeto vulnerável por vício de iniciativa e afronta à Separação dos Poderes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao reconhecer vício formal quando lei de iniciativa parlamentar interfere em matérias reservadas à Administração Pública:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE





INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA [...] OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS

A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada”. (STF - ADI: 2867 ES, Relator.: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/12/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 09-02-2007)

Também é pertinente o entendimento firmado na ADI 3254:

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo [...] na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.” (STF. ADI 3254. Rel. Min. Ellen Gracie. J. 16 nov. 2005. Pub.: 02 dez. 2005)

No caso, como o texto não remodela órgão, não cria atribuições obrigatórias, não fixa estrutura de execução e não impõe a celebração do ajuste, entende-se que não há vício formal manifesto de iniciativa, desde que mantido o caráter autorizativo e facultativo da proposição.

2.3. Mérito

Considerando que o descumprimento das regras de iniciativa viola o princípio da Quanto ao mérito jurídico, a proposição se apoia em fundamento compatível com a Lei Federal nº 7.210/1984, especialmente no que diz respeito ao trabalho da pessoa privada de liberdade, à possibilidade de remição de pena pelo trabalho e à ausência de vínculo empregatício quando a atividade ocorrer nos moldes da execução penal.

A matéria também dialoga com finalidade pública legítima, pois pretende associar ressocialização, ocupação laboral, apoio a serviços municipais e cooperação federativa entre Município e Estado. A utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade, quando voluntária, supervisionada, remunerada quando cabível,





autorizada pelo órgão competente e acompanhada nos termos da execução penal, é juridicamente possível.

O ponto sensível está em evitar que a lei municipal ultrapasse seu espaço próprio. O Município não pode disciplinar autonomamente critérios de seleção, regime de trabalho, fiscalização penal, remição de pena, segurança penitenciária ou condições de execução da pena. Esses elementos devem permanecer sob a disciplina da Lei de Execução Penal, da SEJUSP, do instrumento de cooperação e do Juízo da Execução Penal competente.

O projeto, de modo geral, reconhece essa limitação. O art. 1º subordina a medida à Lei de Execução Penal, à legislação vigente, às normas da SEJUSP e às determinações judiciais. O art. 4º, VII, também faz referência à observância das diretrizes estaduais e das autorizações e condições fixadas pelo Juízo competente.

Há, portanto, compatibilidade material, desde que a futura execução administrativa observe, de forma rigorosa, a dignidade da pessoa humana, a voluntariedade, a proteção à saúde e segurança do trabalho, o fornecimento de equipamentos de proteção individual quando necessários, o acompanhamento técnico, a vedação de substituição indevida de servidores ou empregados regulares e os limites próprios do convênio firmado.

O projeto também não pode ser compreendido como autorização para precarização de mão de obra, substituição de concurso público ou transferência de atividade permanente essencial do Município a pessoas privadas de liberdade. A cooperação deve ter caráter complementar, supervisionado e compatível com as finalidades da execução penal.

2.4. Aspectos orçamentários

O projeto não cria despesa obrigatória imediata, pois apenas autoriza a celebração de convênio ou instrumento congênere, sem impor sua celebração e sem fixar





obrigação direta de custeio. O próprio art. 4º, V, afirma que o instrumento poderá prever forma de custeio “quando houver”.

Por essa razão, em princípio, não se exige, neste momento, estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos moldes dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal ou do art. 113 do ADCT, porque a lei não cria despesa obrigatória de caráter continuado nem determina a execução imediata de gasto público.

Todavia, caso o Executivo venha a celebrar o convênio e dele resultem despesas com transporte, alimentação, equipamentos de proteção individual, remuneração, seguro, acompanhamento técnico, fiscalização, logística ou qualquer outro encargo, a Administração deverá observar previamente a existência de dotação orçamentária, a compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A aprovação do projeto, portanto, não dispensa a análise orçamentária no momento concreto da execução administrativa.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

Embora não se identifique vício constitucional insanável no conteúdo central do projeto, há inadequações formais que devem ser corrigidas antes da tramitação final.

A primeira diz respeito à identificação da proposição. O arquivo está indicado como PL 071/2026, mas o texto interno menciona “Projeto de Lei n.º /2025”, sem numeração preenchida e com ano diverso. Recomenda-se corrigir o cabeçalho para constar, de forma uniforme, “Projeto de Lei nº 071/2026”, caso essa seja a numeração oficial.





A segunda inadequação está no art. 3º, que contém erro material na expressão “poderá será feita”. Recomenda-se substituir por “poderá ser feita” ou, com melhor técnica, por “dar-se-á”, preservando a ideia de participação voluntária.

Também se recomenda cautela quanto ao uso da expressão “utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade”, pois, embora juridicamente comum em alguns instrumentos administrativos, pode receber redação mais adequada sob o ponto de vista institucional. Sugere-se, se houver deliberação política nesse sentido, utilizar expressão como “participação de pessoas privadas de liberdade em atividades laborais de interesse público, nos termos da Lei de Execução Penal”. A alteração melhora a linguagem normativa e reduz leitura meramente instrumental da pessoa custodiada.

Além disso, recomenda-se manter em todo o texto o caráter estritamente autorizativo, sem inserção de prazos, obrigações diretas ao Executivo, imposição de celebração do convênio, indicação de Secretaria responsável ou comando de execução administrativa. Caso se pretenda avançar para um desenho mais detalhado da política pública, a via mais segura seria o encaminhamento da matéria ao Poder Executivo, inclusive por Indicação ou Anteprojeto de Lei, para que o próprio Executivo avalie conveniência, oportunidade, estrutura administrativa, custos, disponibilidade orçamentária e articulação com o Estado de Minas Gerais.

IV- CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 071/2026 não apresenta vício manifesto de competência, pois trata de interesse local relacionado à cooperação administrativa para atividades municipais, sem pretender alterar a disciplina federal da execução penal.

Quanto à iniciativa, a proposição pode ser admitida por possuir natureza autorizativa e facultativa, não impondo ao Poder Executivo a celebração de convênio, a criação de órgão, a designação de servidores, a execução obrigatória de





programa ou a realização imediata de despesa pública. A constitucionalidade, contudo, depende da preservação desse caráter meramente autorizativo.

No mérito, a matéria é juridicamente possível, desde que a eventual execução observe a Lei Federal nº 7.210/1984, as normas da SEJUSP, as determinações do Juízo da Execução Penal competente, a voluntariedade, a dignidade da pessoa humana e as exigências de saúde e segurança do trabalho.

Sob o aspecto orçamentário, não há criação imediata de despesa obrigatória, mas eventual convênio futuro deverá ser precedido da análise de dotação, compatibilidade orçamentária e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso gere encargos ao Município.

Assim, opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 071/2026, com recomendação de adequação formal do cabeçalho, correção do erro material do art. 3º e manutenção rigorosa da natureza autorizativa da proposição, sem inclusão de comandos que imponham obrigações administrativas ao Poder Executivo.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

