

Parecer Jurídico do Veto nº 03/2026 – Projeto de Lei nº 19/2025.

O Executivo utilizando-se de sua prerrogativa decidiu vetar integralmente o projeto de lei nº 19/2025 cujo objeto é majorar os valores concedidos a título de auxílio transporte pela Lei Ordinária Municipal nº 1.343/2014.

Para tanto, se utilizou de várias argumentações que não tem respaldo técnico e/ou fático como demonstraremos a seguir.

I – VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

O Executivo vocifera que houve afronta o modelo de repartição de competências entre os Poderes, e que há jurisprudência, firme e reiterada, do STF no sentido de que leis que imponham obrigações concretas ao Executivo são inconstitucionais.

Continua dizendo que o STF afasta a possibilidade de o Poder Legislativo, por iniciativa própria, instituir comandos que vinculem administração à execução de atividades específicas, à alocação de recursos ou a estruturação de ações administrativas.

Em perfunctória pesquisa, encontramos exatamente o oposto do dardejado, há várias jurisprudências do STF declarando a constitucionalidade de várias leis feitas pelo Poder Legislativo que criam obrigações e despesa ao Executivo. Vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO.

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. 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.

No caso temos que a Câmara obrigou o Executivo a instalar câmeras de monitoramento em escolas, medida que cria obrigação a

Prefeitura, é projeto que cria despesa para o Município, vincula a administração a executar atividade específica e mesmo assim foi declarada constitucional pelo STF.

Devemos asseverar que tal julgado serviu de paradigma para o STF criar o tema 917, que justamente permite que o Legislativo crie projetos de lei, desde que não trate das matérias de competência exclusiva do Executivo.

Observemos outro julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. **INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA . LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA EM LOCAIS PÚBLICOS DE LAZER, PRAÇAS E PARQUES**, NO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO E DE VEREADOR OU COMISSÃO DA CÂMARA. COABITAÇÃO NORMATIVA. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES . LEI QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DO STF. AUSÊNCIA DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. LIMINAR INDEFERIDA . 1. **Não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal.** Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as **hipóteses previstas no texto constitucional estadual devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar** de projeto de lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, porquanto o constituinte estadual não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência legislativa concorrente. 2 . **Vislumbra-se, à luz da jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal consolidada no julgamento do RE 878911/RJ, que não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata: (I) da sua estrutura ou (II) da atribuição de seus órgãos, (III) tampouco do regime jurídico de servidores públicos.** Nesse sentido o julgado que originou o Tema 917 do STF. 3. Ressalte-se, ainda, que quanto à alegação de aumento de despesas sem indicação de receitas, deve ser observado que a Lei nº 4 .128/23 previu expressamente que a disponibilização dos brinquedos adaptados “será feita de forma gradativa, na medida da disponibilidade financeira do Poder Executivo” (parágrafo único, do artigo 2º), facultando ao Chefe do Executivo Municipal a discricionariedade em relação à gradação temporal da implantação das medidas e a observância da disponibilidade de recursos financeiros para tal. 4. Na verdade, a Lei impugnada neste Tribunal - e também a Lei impugnada no Tribunal Bandeirante - visa conferir efetividade ao direito constitucional fundamental de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência (arts. 227, inciso II e parágrafo 2º e 244 da Lei Maior), **cumprindo ressaltar que o Plenário do C .**

Supremo Tribunal Federal já declarou que “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição” (ADI n.º 4.723, Tribunal Pleno, Rel. Min . Edson Fachin, 22.06.2020). O artigo 30 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pelo Protocolo Facultativo (Decreto n . 6.949/2009), com estatura constitucional por ter sido aprovada na forma do § 3º do art. 5º da Constituição da Republica, dispõe-se sobre a garantia, pelos Estados partes, do direito ao lazer das pessoas – inclusive crianças – com deficiência, com diversas obrigações assumidas: 5. LIMINAR INDEFERIDA . (TJ-ES - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 50119987520238080000, Relator.: SERGIO RICARDO DE SOUZA, Tribunal Pleno)

Novamente, temos uma lei que a Câmara obrigou o Executivo executar políticas públicas que criam obrigação à Prefeitura, é projeto que cria despesa para o Município, vincula a administração a executar atividade específica e mesmo assim foi declarada constitucional.

Então, rechaçada está a tese de vício de iniciativa, pois o projeto não trata sobre matérias de competência exclusivas do Executivo, que, no caso, são estas.

“I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estruturação e atribuições de órgãos e departamentos da Administração Pública;

IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;”

II – AUSÊNCIA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

O Executivo afirma que o projeto não apresentou impacto orçamentário financeiro, não indicou a fonte de custeio e que não há demonstração da compatibilidade com o PPA, com a LDO e com a LOA.

Analisando o projeto vetado, podemos colimar que consta no projeto de lei o impacto orçamentário, tanto para o ano em que a medida deveria ter entrado em vigor, como também para os dois anos subsequentes.

2. LEVANTAMENTO DE ESTUDANTES E CUSTO MENSAL

Município de destino	Nº de estudantes	Custo mensal por aluno (R\$)	Custo mensal total (R\$)
Campos Gerais	20	R\$ 450.0	R\$ 9.000,00
Varginha	35	R\$ 500.0	R\$ 17.500,00
Três Pontas	15	R\$ 350.0	R\$ 5.250,00
TOTAL	70		R\$ 31.750,00

3. PROJEÇÃO ANUAL DE GASTOS

Considerando 10 meses letivos por ano (excluindo férias de julho e janeiro):

R\$ 31.750,00 (mensal) x 10 meses = R\$ 317.500,00 ao ano

https://sapl.santanadavargem.mg.leg.br/media/sapl/public/materiale_gislatica/2025/4252/projeto_de_lei_ordinaria_do_legislativo_19.pdf

2027 = 356.743,00
2028 = 378.147,58”.

https://sapl.santanadavargem.mg.leg.br/media/sapl/public/materiale_gislatica/2025/4473/emenda_modificativa_1_pl_19.pdf

Com relação a compatibilidade das leis, temos que a LDO vigente (Lei Ordinária Municipal nº 1.894/2025) contém em seu art. 49-E a seguinte disposição:

Art 49-E. O projeto de lei orçamentária (LOA) para o exercício financeiro de 2026 deverá conter dotação orçamentária específica para atender o auxílio financeiro referente ao transporte dos estudantes que estão cursando ensino superior (auxílio-transporte).

Logo, a LDO previu a despesa e estabeleceu que a LOA proposta pelo Executivo deveria ter uma dotação orçamentária específica para atender o auxílio transporte dos estudantes.

Não obstante, a LOA em exercício (Lei Ordinária Municipal nº1.939/2025) sofreu emenda parlamentar justamente para prever o gasto com auxílio transporte. In verbis:

A presente Emenda ao Projeto de Lei Ordinária nº 86, de 29 de agosto de 2025, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do Município, tem como finalidade a alteração da categoria “Elemento” de determinados códigos constantes do Anexo 2 – Natureza da Despesa por Categoria Econômica, sem modificação do equilíbrio orçamentário global.

A alteração proposta possui caráter eminentemente técnico e estratégico, objetivando a adequada realocação de recursos para ampliar o valor destinado ao auxílio financeiro para transporte dos estudantes de nível superior do Município, bem como reforçar a dotação orçamentária destinada à Associação CONSEP – Conselho de Segurança Pública.

No que se refere ao auxílio transporte aos estudantes universitários, a medida visa fortalecer a política pública de incentivo à educação, garantindo melhores condições de permanência e acesso ao ensino superior, especialmente para aqueles que necessitam se deslocar diariamente para outros municípios. Trata-se de investimento com retorno social direto, contribuindo para a formação profissional, desenvolvimento humano e progresso socioeconômico do Município.

3.3.90.18.00 .00.00.00	1236312042 099	Auxílio Financeiro a estudantes	336.550,00
---------------------------	-------------------	---------------------------------------	------------

https://sapl.santanadavargem.mg.leg.br/media/sapl/public/materiale_gislative/2025/4472/emenda_modificativa_1_de_2025_ao_pl_86.pdf

Então, está demonstrado que o Vereador fez o impacto orçamentário para o exercício financeiro que a medida deveria entrar em vigor e para os dois subsequentes, e previu a despesa na LDO e na LOA.

Com relação ao PPA, o Executivo é o responsável por fazer a compatibilização com a LDO e a LOA, pois, se não o fez, não pode realizar o pagamento de nenhuma das dotações previstas na LOA que estão em dissonância, não só as alteradas pelos Vereadores.

Logo, as informações apresentadas não condizem com a realidade fática.

III – INGERÊNCIA NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Como já demonstrado no item I deste parecer, o Poder Judiciário, através do Tema 917 do STF, já esclareceu que o Poder Legislativo pode estabelecer políticas públicas para a execução do Poder Executivo, desde que não verse sobre sua competência exclusiva.

Apreciemos mais um julgado do STF a este respeito:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A **IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, **esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo.** 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois **a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública.** 5. **A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, 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). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1386784 RJ, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

Logo, em outra oportunidade, o STF declarou a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que obrigou o Executivo a instalar torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. (Criou políticas públicas, criou despesa, deu ordem executória ao Executivo).

IV – CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

Vislumbrando o alegado neste tópico, percebe-se que é repetição dos demais, então, não repetiremos o já explanado nos itens anteriores.

V – CONCLUSÃO

O Executivo apresentou suas considerações em 4 (quatro) tópicos, sendo que o último repete os outros três.

No 1º afirma que há vício de iniciativa e que há várias decisões no STF sobre o tema, **mas não apresenta nenhuma**, sendo que, neste parecer foram colacionadas **várias decisões declarando a inexistência de vício de iniciativa em casos como o do projeto de lei vetado**.

No 2º atesta que o Vereador não apresentou o impacto orçamentário, e que não houve a comprovação da compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO e a LOA, no entanto, **a alegação foi desmentida com a comprovação que no projeto há o impacto orçamentário para o 3 (três) exercícios financeiros, e que o Vereador promoveu alterações na LDO e na LOA para suportar os gastos criados**.

No 3º ventila que o Poder Legislativo não pode estabelecer comandos normativos que condicionem, direcionem e vinculem a atividade administrativa cotidiana, **arguição afastada pelo tema 917 do STF, e confirmada pela decisão que julgou válida norma feita pela Câmara que obriga a Prefeitura a instalar torneiras econômicas nas escolas municipais**.

O 4º repete os outro 3 (três).

Em resumo, pode se inferir que o Executivo de Santana da Vargem acredita que o Legislativo Municipal existe somente para aprovar os seus projetos e nada mais, já que, segundo este, a Câmara não pode propor projetos que criem políticas públicas ou despesa para o Município.

Apesar disto, a realidade é completamente diferente, o STF há muito tempo estabeleceu o tema 917 que permite que o Legislativo proponha projetos de lei que estabeleçam políticas públicas, e determinem “oque o Executivo deve fazer”.

Devemos esclarecer que o Estado existe por causa de seu povo, e o representante do povo é o Poder Legislativo e não o Executivo.

É importante mencionar que, segundo a Teoria da Repartição dos Poderes, cabe ao Poder Legislativo legislar (fazer leis) e ao Executivo, executar as leis, não o contrário.

Então, temos que as alegações contidas no veto, salvo melhor juízo, não possuem sustentação técnica e nem fática, e, não estão em sintonia com as decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de Justiça Brasileiros.

Santana da Vargem – MG – 09 de março de 2026.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo Municipal

MASP 64

O
A
B
-
M
G

1
2
8
.