Embu-Guaçu, 10 de Novembro de 2025.

OFÍCIO Nº 074/2025/AD.

REF: Veto integral ao Autógrafo de Lei nº 093/2025.

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, decido pelo VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 093/2025, correspondente ao Projeto de Lei nº 075/2025, de autoria do Vereador Joãozinho do Cavalo, que "Institui e inclui o "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão" no Calendário Oficial de Eventos do Município de Embu-Guaçu".

O veto se fundamenta em parecer jurídico opinativo que aponta inconstitucionalidade e ilegalidade, tornando inviável a sanção do referido projeto de lei, nos termos da legislação vigente.

As razões que embasam o presente veto seguem anexas para análise e apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, conforme preceitua a Lei Orgânica do Município.

Sem outro particular, ao ensejo transmitimos nossas respeitosas saudações.

Atenciosamente,

Francisco José do Nascimento
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
João Domingues Mendes
D.D. Presidente da Câmara Municipal de Embu Guaçu
Embu Guaçu – SP

AUTÓGRAFO Nº 093/2025

Institui e inclui o "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão" no Calendário Oficial de Eventos do Município de Embu-Guaçu.

Projeto de Lei nº 075/2025
Autoria: Vereador Joãozinho do Cavalo

O Prefeito Municipal de Embu-Guaçu, FRANCISCO JOSÉ DO NASCIMENTO, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído no município de Embu-Guaçu o "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão", a ser realizado anualmente, nos meses de setembro, outubro e novembro.

Parágrafo único. O referido "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão" fica incluído no Calendário Oficial do Município de Embu-Guaçu, criado pela Lei Municipal nº 3.042, de 18/11/2021.

Art. 2º Para realização do "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão", o Poder Executivo poderá firmar parcerias com a iniciativa privada e/ou membros de entidades correlatas e afins da sociedade.

Art. 3º A instituição deste Campeonato não inviabiliza a realização de outros eventos ao longo do ano, sejam estes por meio do poder público ou parcerias com a iniciativa privada.

Art. 4º Fica a critério do Poder Executivo, em conjunto com membros de entidades correlatas e afins na sociedade a regulamentação da presente Lei, determinando as condições, exigências e demais mecanismos para a sua execução, bem como a definição dos locais a serem realizadas as respectivas partidas.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Embu-Guaçu, 16 de outubro de 2025.

Joãozinho do Cavalo
Vereador – UNIÃO BRASIL
Presidente

Elton Camargo Corrêa
Vereador – SOLIDARIEDADE
1º Secretário

Isaias Coelho
Vereador - PSD
2º Secretário

Rua Emília Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-130
Telefone: 4662-1650 - e-mail camara@embuguacu.sp.leg.br

Rua Emília Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-130
Telefone: 4661-1116 - e-mail camara@embuguacu.sp.leg.br

Embu-Guaçu, 10 de novembro de 2025.

PARECER – ASSUNTO: Análise jurídica do Autógrafo nº 093/2025, que institui evento no Calendário Oficial do Município de Embu-Guaçu.

PARECER – 256/2025 – DAP

Por solicitação da Secretaria de Administração, fomos provocados a examinar a questão em epígrafe, pelo que passamos a analisá-la:
Nesse sentido, o artigo 37, *caput* da Constituição dispõe:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)"

Sobre o tema discorre Maria Sylvia Zanella Di Pietro em "Direito Administrativo", 28ª ed., Ed. Atlas, SP, 205, p. 98:

> "**Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite**. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (2003:86) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: 'a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

(...)

> Em decorrência disso, **a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie**, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei." – grifo nosso

Patente assim, que o Poder Público deve nortear sua ação pelo que está expressamente previsto Lei.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 075/2025, materializado no Autógrafo nº 093/2025, de iniciativa parlamentar. A norma visa instituir o "Campeonato de Futebol de Salão dos Veteranos - 1ª e 2ª Divisão" e incluí-lo no Calendário Oficial de Eventos do Município de Embu-Guaçu.

O projeto estabelece que o evento será anual, autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias e delega a este a regulamentação para a execução do campeonato. A análise se dará à luz da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal (princípios aplicáveis) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise da proposição legislativa revela a existência de vícios de natureza formal e material que podem comprometer sua validade.

A. Vício de Iniciativa e Violação ao Princípio da Separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes, consagrado no **artigo 2º da Constituição Federal**, estabelece a independência e harmonia entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Dele decorre a regra da **iniciativa reservada**, que confere ao Chefe do Poder Executivo a competência exclusiva

para iniciar o processo legislativo sobre matérias específicas, notadamente aquelas que tratam da organização e do funcionamento da administração pública.

O **artigo 61, § 1º, da Constituição Federal**, aplicável aos municípios por simetria, reserva ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como sobre a **criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública**.

No caso em tela, a lei de iniciativa parlamentar cria um evento anual que, para sua realização, inevitavelmente demandará a atuação de órgãos da administração municipal, como as secretarias de esporte, cultura e finanças.

A organização de um campeonato implica em atos de gestão, como a cessão de espaços públicos, a alocação de servidores e a coordenação logística, que são atribuições típicas do Poder Executivo.

A jurisprudência majoritária considera inconstitucionais leis de origem parlamentar que impõem novas atribuições a órgãos do Executivo, por configurarem usurpação de competência.

> "EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6 .095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria "o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua". Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. Precedentes: ARE nº 1.022 .397-AgR, de minha relatoria,

> Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido."
>
> (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19 .0000, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022)

Padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5 .403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da

Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas b e d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)"

(TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085785764 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 17/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/12/2023)

É inconstitucional a Lei de iniciativa da Câmara Municipal que atribui novas tarefas às Secretarias Municipais, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, por se tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Embora o Art. 4º do projeto delegue a regulamentação ao Executivo, a criação do evento em si já constitui uma imposição de política pública que interfere na esfera de planejamento e administração do Prefeito.

B. Violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria Constituição Federal impõem um rigoroso controle sobre a criação de despesas públicas. O **artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, de observância obrigatória por todos os entes federativos, estabelece que:

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

A criação de um campeonato anual, ainda que com a possibilidade de parcerias

(Art. 2º), gera despesas para o município, como o uso de infraestrutura, custos com pessoal, limpeza, segurança e eventuais premiações. O projeto de lei não apresenta qualquer estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nem indica a fonte dos recursos para cobrir tais gastos.

A ausência desse estudo prévio constitui um **vício formal insanável**, que macula a proposição desde sua origem. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à inconstitucionalidade de leis que criam despesas sem a devida previsão de impacto.

> "EMENTA Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de

julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data."

(STF - RE: 1343429 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 09/04/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)

De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro:

"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS À BASE DE CANABIDIOL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Bicas/MG contra a Lei Municipal nº 2.172/2023, que institui política municipal para fornecimento gratuito de medicamentos à base de canabidiol e outros canabinoides nas unidades de saúde pública municipal e privada conveniada ao SUS. Alega o autor que a norma apresenta vício formal de iniciativa, pois foi promulgada pela Câmara Municipal após veto do Executivo, acarretando aumento de despesa e ingerência em atos de gestão administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 2.172/2023 padece de vício formal de iniciativa por tratar

de

matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo; e (ii) verificar se a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário na norma questionada configura inconstitucionalidade formal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A competência para dispor sobre a organização e o funcionamento de órgãos da Administração Pública é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os arts. 66, III, b, g, h e i, 90, V e XIV, 161, I e II, e 173, § 1°, da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. A lei municipal, ao instituir política pública de fornecimento gratuito de medicamentos e atribuir a responsabilidade pela execução à Secretaria Municipal de Saúde, interfere em matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva da administração. 5. A criação de despesas de natureza continuada sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro infringe o art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios pelo art. 29 da Constituição Federal, e o art. 172 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 6 . Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais corroboram o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que imponham atribuições administrativas ao Executivo e criem despesas sem previsão orçamentária são formalmente inconstitucionais. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Pedido procedente. Tese de julgamento: 1. Leis municipais que criem atribuições para o Executivo e impliquem despesas de natureza continuada são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições que criem despesas para o Executivo configura inconstitucionalidade formal. Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 66, III, g, h e i; 90, V e XIV; 161, I e II;

173, § 1º;

ADCT, art. 113; CF/1988, art. 29. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1294053, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12 .03.2021; TJMG, ADI nº 1.0000.23 .053386-1/000, Rel. Des. Júlio César Lorens, j. 07 .02.2024; TJMG, ADI nº 1.0000.20 .475042-6/000, Rel. Des. Sérgio André da Fonseca Xavier, j. 24 .09.2021."

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 29273688220238130000, Relator.: Des.(a) Fernando Caldeira Brant, Data de Julgamento: 23/01/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 28/01/2025)

A criação de despesas de natureza continuada sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro infringe o art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios, configurando inconstitucionalidade formal.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Autógrafo nº 093/2025 apresenta **vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade**, a saber:

1. **Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa:** A matéria tratada — criação de programa que impõe atribuições e atos de gestão à administração pública — é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.
2. **Inconstitucionalidade Formal por Desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal:** A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para uma lei que cria despesa para o erário viola o artigo 113 do ADCT e as normas da LC 101/2000.

Pelo exposto, opina-se pela **não sanção** do Projeto de Lei nº 075/2025, recomendando-se o veto total por inconstitucionalidade e ilegalidade.

É o parecer.

É o parecer! S.m.j.

Danilo Atalla Pereira
Procurador do Município
OAB/SP 172.480

Dr. Elias Simões
Procurador Geral do Município
OAB/SP 336.254

Ciente PROCURADOR GERAL	DECISÃO PREFEITO MUNICIPAL
Elias Simões **OAB/SP 336.254**	**Francisco José do Nascimento**

Francisco José do Nascimento
Prefeito Municipal