Embu-Guaçu, 20 de Outubro de 2025.

OFÍCIO Nº 068/2025/AD.

REF: Veto integral ao Autógrafo nº 081/2025.

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, decido pelo VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 081/2025, correspondente ao Projeto de Lei nº 058/2025, de autoria do Vereador Prof. Colle, que "Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Recolhimento e Reciclagem de Óleo de Cozinha Usado".

O veto se fundamenta em parecer jurídico opinativo que aponta inconstitucionalidade formal, 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

Embu-Guaçu, 14 de outubro de 2025.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI Nº 081/2025. INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA MUNICIPAL DE RECICLAGEM. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O PODER EXECUTIVO E GERAÇÃO DE DESPESAS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NA ESFERA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM A DEVIDA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. AFRONTA AO ART. 113 DO ADCT E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECOMENDAÇÃO PELO VETO JURÍDICO INTEGRAL.

PARECER – 228/2025 – DAP

Por solicitação da Secretaria Municipal de Educação, 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 jurídica do Autógrafo de Lei nº 081/2025, de iniciativa

do Vereador Professor Colle, que visa instituir o "Programa Municipal de Recolhimento e Reciclagem de Óleo de Cozinha Usado".

A consulta se concentra na verificação da constitucionalidade do projeto, especialmente em relação aos artigos 4º e 5º, frente aos princípios da separação dos poderes, da reserva de iniciativa do Poder Executivo e às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) no que tange à criação de despesas.

O artigo 4º do projeto atribui ao Poder Executivo Municipal uma série de competências para a execução do programa, como a regulamentação da lei, a definição de padrões, a disponibilização de logística, a celebração de parcerias e a divulgação do programa.

O artigo 5º, por sua vez, condiciona o custeio de eventuais benefícios ou remuneração a uma "prévia dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do Chefe do Executivo".

II. ANÁLISE JURÍDICA

A análise do projeto de lei em questão perpassa por dois pontos centrais: (1) a competência para a iniciativa de leis que criam atribuições e despesas para a Administração Pública; e (2) a observância das normas de finanças públicas.

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

O princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado nas constituições estaduais e leis

orgânicas municipais, estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Dele decorre a regra da "reserva de iniciativa", que confere a determinados órgãos a competência exclusiva para iniciar o processo legislativo sobre certas matérias.

Leis que tratam da organização e funcionamento da administração, implicando na criação de atribuições para órgãos do Poder Executivo, são, em regra, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. A usurpação dessa competência pelo Poder Legislativo configura o chamado **vício de iniciativa**, uma inconstitucionalidade de natureza formal.

No caso em tela, o **artigo 4º** do projeto de lei detalha uma série de obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, como "regulamentar", "definir padrões", "disponibilizar logística" e "firmar convênios". Tais disposições não se limitam a criar uma política pública de forma genérica; elas avançam sobre a esfera da gestão administrativa, determinando *como* o Executivo deve agir.

A jurisprudência, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), tem se posicionado sobre o tema. Embora o STF tenha fixado a tese no **Tema 917 de Repercussão Geral** de que "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", a mesma Corte e os Tribunais de Justiça entendem que há violação quando a lei parlamentar interfere diretamente na gestão dos serviços.

Nesse sentido, decisões judiciais têm considerado inconstitucionais normas que, a pretexto de instituir programas, impõem ao Executivo um

roteiro de atuação, caracterizando ingerência indevida.

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.735, de 03 de março de 2023, de iniciativa parlamentar, que "institui no Município de Gália/SP programa de saúde bucal nas escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências". Não há vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, pois a matéria tratada não se encontra no rol daquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, não constitui reserva de administração. Tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do tema 917. A ausência de indicação na lei dos recursos disponíveis, próprios para atender aos encargos nela previstos, não resulta na declaração de inconstitucionalidade, impedindo tão somente a sua aplicação no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. No entanto, houve inequívoca ingerência do Poder Legislativo em questões claramente ligadas à gestão administrativa do serviço público, ao determinar, nos arts . 4º, 5º, 6º e 7º, quais medidas concretas a Administração Municipal deve adotar para atingir o objetivo da lei. Afronta o princípio da separação de poderes, ainda, a disposição do art. 9º, que estipula prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Violação aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Precedentes deste Col. Órgão Especial. Ação parcialmente procedente."
>
> (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21497971620238260000 São Paulo, Relator.: Gomes Varjão, Data de Julgamento: 13/11/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/11/2024)
>
> "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.962/2023 - MUNICÍPIO DE ITAÚNA - AVALIAÇÃO PERIÓDICA

DAS VIAS PÚBLICAS URBANAS E RURAIS DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A promoção de fiscalização e avaliação das vias públicas urbanas e rurais que se encontram sob a responsabilidade do Município de Itaúna confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal, com a obrigação de atuar elaborando cronogramas para as vistorias eventualmente realizadas nas vias municipais, além da criação de comissão multidisciplinar para liderar a inspeção, cuja realização será acompanhada dos munícipes, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 5.962/2023, de iniciativa parlamentar, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes".

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25369532920238130000, Relator.: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 08/05/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 15/05/2024)

Portanto, o artigo 4° do projeto, ao detalhar as incumbências do Poder Executivo, avança sobre a competência de organização e direção da administração pública, matéria reservada ao Chefe do Executivo, o que macula o projeto com vício de iniciativa formal.

2. Criação de Despesa e Lei de Responsabilidade Fiscal

O projeto de lei claramente cria despesas para o município, ainda que de forma indireta. A implementação da logística de coleta, o transporte e a celebração de parcerias (art. 4º) demandarão recursos financeiros e humanos.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõem requisitos estritos para a criação de despesas públicas. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

O **artigo 5º** do Projeto tenta contornar essa exigência ao condicionar a execução das despesas à "prévia dotação orçamentária". Contudo, a jurisprudência entende que a ausência da estimativa de impacto no momento da proposição da lei já constitui uma inconstitucionalidade formal, não sendo sanada pela simples previsão de dotação futura.

> "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)

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.632/2022 DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI/MG - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS À BASE DE "CANNABIS" NAS UNIDADES DE SAÚDE MUNICIPAIS E PRIVADAS, OU CONVENIADAS COM O SUS - MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - VÍCIO DE

> INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, por se referir a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. II - "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)".
>
> (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 05338617720238130000, Relator.: Des.(a) Júlio César Lorens, Data de Julgamento: 07/02/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 22/02/2024)

Dessa forma, o projeto de lei, ao criar despesas sem a devida demonstração do impacto orçamentário-financeiro, viola o disposto no art. 113 do ADCT e os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal** do Autógrafo de Lei nº 081/2025, pelas seguintes razões:

1. **Vício de Iniciativa:** O artigo 4º do projeto de lei, ao impor atribuições específicas e detalhar a forma de execução de um programa, interfere na esfera de gestão e organização da

administração pública, matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

2. **Criação de Despesa sem Previsão de Impacto:** O projeto cria despesas para o Poder Executivo sem estar acompanhado da necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em desacordo com o art. 113 do ADCT e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, recomenda-se o **veto jurídico total** ao Autógrafo de Lei nº 081/2025, por manifesta inconstitucionalidade.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

É o parecer! S.m.j.

Danilo Atalla Pereira
Procurador do Município
OAB/SP 172.480

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

Francisco José do Nascimento
Prefeito Municipal

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

Câmara Municipal de Embu-Guaçu - Embu-Guaçu - SP
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

001336

COMPROVANTE DE PROTOCOLO - Autenticação: 12025/10/20001336

Número / Ano	001336/2025
Data / Horário	20/10/2025 - 16:49:06
Ementa	Veto Integral ao Autógrafo nº 081/2025 - Projeto de Lei nº 058/2025.
Autor	CHEFE DO PODER EXECUTIVO
Natureza	Legislativo
Tipo Matéria	VETO
Número Páginas	12
Emitido por	gabinetepresidencia