



MENSAGEM DE VETO Nº 001, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2025

Restituição à Câmara Municipal de autógrafo de proposição de lei n.º 1.926/25.

Senhor Presidente,

Comunico ao senhor que, nos termos do inciso II do art. 52 da Lei Orgânica do Município de Manhumirim, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade formal, decorrente de vício de iniciativa, a proposição de lei n.º 1.926/25, que “dispõe sobre a autorização da concessão de “auxílio transporte” aos estudantes de cursos superiores, técnicos e ensino supletivo, e dá outras providências”.

Ouvidas, a Assessoria Jurídica e a Procuradoria Geral do Município manifestaram-se pelo veto integral à proposição de lei.

Razões do veto:

Em que pese a louvável iniciativa dessa Casa de Leis, a propositura legislativa padece de vício formal de iniciativa, o que impõe o veto total à matéria.

Conforme cediço, a Constituição Federal estabeleceu como princípio fundamental a separação dos poderes, consagrada no art. 2º, reproduzida no artigo 6º da Constituição Estadual, visando garantir o equilíbrio e a harmonia no exercício das funções estatais, impedindo que um Poder se sobreponha aos demais.

Um dos mais importantes mecanismos de concretização desse princípio é a delimitação constitucional das competências legislativas, que estabelece, em certas matérias, uma reserva de iniciativa em favor de determinado Poder ou órgão. Tal reserva não representa um privilégio, mas uma ferramenta de racionalização do processo legislativo e de preservação da autonomia funcional de cada Poder, assegurando que as propostas de lei sobre temas específicos partam daquele que detém melhores condições técnicas e políticas para avaliar sua conveniência e oportunidade.

Dentre as competências atribuídas aos entes municipais, tanto a Constituição da República quanto a Constituição do Estado de Minas Gerais asseguram aos Municípios a possibilidade de legislar sobre “assuntos de interesse local”, bem como suplementar a “legislação federal e a estadual no que couber”.

Entretanto, ainda que a questão tratada na proposição seja nitidamente “de interesse local”, os Poderes Legislativo e Executivo devem obediência às regras de iniciativa



legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes.

No caso em exame, observa-se que a lei questionada transcende a mera criação de políticas públicas a favor dos estudantes de ensino superior, técnico e supletivo, posto que cria benefício financeiro continuado, estabelece critérios, requisitos, obrigações administrativas, impõe procedimentos administrativos (inscrição, análise documental, visitas, fiscalização, pagamentos, comprovações mensais etc.) e determina alocação de recursos públicos. Todas essas matérias são típicas da Administração, cuja iniciativa legislativa pertence privativamente ao Chefe do Executivo.

Portanto, é certo que a norma interfere diretamente na política administrativa estabelecida para o transporte de estudantes de curso superior, técnico e supletivo, criando obrigações que demandam reorganização de estruturas administrativas e impacto orçamentário significativo, cuja matéria sujeita à reserva da Administração.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.166/05 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.** 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido (ARE n. 929.591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 27.10.2017 - destaqui).

A proposição de Lei nº 1.926/2025 faz exatamente isso: cria atribuições para a Secretaria de Educação e Assistência Social, estabelece triagem, visitas domiciliares, pagamentos mensais, fiscalização e análise de frequência, tudo por iniciativa inadequada.

Ademais, a Suprema Corte vem aplicando o princípio da simetria e tem reiteradamente declarado inconstitucionais leis municipais de iniciativa parlamentar que criam programas sociais ou benefícios, mesmo que sob o argumento de serem “autorizativas”.



O projeto em questão não apenas autoriza, mas disciplina minuciosamente como o Executivo deverá agir: critérios de concessão, limites, percentuais, procedimentos, etapas de seleção, formas de comprovação, pagamento direto ao estudante, regras de suspensão, prioridade, desempate, fiscalização etc. Isso configura verdadeira política pública completa, sendo impossível qualificá-la como simples autorização.

Além do vício de iniciativa supramencionado, verifica-se que a lei impugnada não foi instruída com estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido pelo art. 113 do ADCT (pelo menos a proposição de lei não veio acompanhada de estudo).

O art. 113 do ADCT, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, 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”.

O c. STF firmou entendimento de que esse dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, determinando que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória devem ser acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal. É inquestionável que a proposição estabelece benefício pecuniário com pagamento mensal, cria obrigação contínua e vincula recursos da Lei Orçamentária Anual, sem estimativa de impacto financeiro ou indicação de fonte de custeio.

Nesse sentido:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA OBRIGAÇÕES E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. IMPOSIÇÃO DE GASTOS SEM INDICAÇÃO DE FONTE ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO DIREITO DE PROPRIEDADE.** MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Bambuí contra a Lei Municipal nº 2.813/2024, de iniciativa da Câmara Municipal, que obriga o Executivo a criar e manter Curral Municipal para recolhimento e guarda de animais soltos nas vias públicas, com previsão de despesas para alimentação, acompanhamento veterinário e realização de leilão de semoventes apreendidos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Definir se estão presentes os requisitos para deferimento de medida cautelar para suspender a aplicabilidade da Lei Municipal nº 2.813/2024 de Bambuí.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade exige a presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. A plausibilidade jurídica do pedido é evidente, pois a Lei nº 2.813/2024, de iniciativa do Legislativo, cria obrigações e despesas significativas ao Executivo, determinando a criação e manutenção de curral público, a prestação de serviços veterinários, o fornecimento de alimentação e o estabelecimento de prazos para execução administrativa, o que



PREFEITURA MUNICIPAL DE MANHUMIRIM
Estado de Minas Gerais
CNPJ: 18.392.530/0001-98



caracteriza invasão na esfera de atribuições do Chefe do Executivo, violando a princípio o princípio da separação e independência dos poderes, bem como afronta a reserva de iniciativa do Prefeito para leis que disponham sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, conforme art. 66, III, e e f, da Constituição Mineira. Além do vício formal, há indício de inconstitucionalidade material, pois o art. 4º da lei autoriza o leilão de animais apreendidos em prazo exíguo, sem assegurar o contraditório ou o direito de defesa ao proprietário, violando o direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) e o princípio da segurança jurídica. **Verifica-se ainda violação ao art. 113 do ADCT, por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, requisito indispensável à criação de despesa pública continuada. O periculum in mora decorre do risco concreto de dano às finanças municipais, diante da necessidade imediata de aquisição de terreno, construção de curral e contratação de pessoal, despesas não previstas na lei orçamentária, o que comprometeria o equilíbrio fiscal e a execução de políticas públicas essenciais.**

IV. DISPOSITIVO E TESE

Medida cautelar deferida.

Tese de julgamento: Presentes os pressupostos legais, defere-se a cautelar que objetiva suspender a aplicabilidade de lei municipal que "dispõe sobre a criação e manutenção do curral municipal de bambuí e dá outras providências" (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.25.126098-0/000, Relator(a): Des.(a) Fernando Caldeira Brant, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/11/2025, publicação da súmula em 27/11/2025).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - POLÍTICAS PÚBLICAS - VÍCIO DE INICIATIVA: INOCORRÊNCIA - DESPESAS - ESTUDO PRÉVIO: NECESSIDADE. A só criação, por norma do Poder Legislativo, de políticas públicas de incentivo ao uso de bicicleta como meio de transporte e de incentivo à produção melífera não caracterizam vício de iniciativa nem violação à separação de poderes. São inconstitucionais, por ofensivos ao art. 113 do ADCT, os dispositivos de leis municipais de iniciativa parlamentar que criem isenções de tributos ou estabeleçam incentivos ou outras obrigações de repasse de recursos sem estimativa de impacto econômico financeiro, assim como aqueles que interferem diretamente no funcionamento de órgãos do Poder Executivo local. (...). Embora os temas que envolvam políticas públicas não se encontrem na seara privativa do Chefe do Executivo, a Lei Municipal n. 756/2022 ao estabelecer as hipóteses de despesas a cargo do município, resulta em nítida afronta ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ante a ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário para lei que cria despesa continuada obrigatória. A Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que estabelece a criação de despesa sem a respectiva previsão orçamentária e/ou impacto financeiro, além de atribuir responsabilidades àquele que não se encontra sob a sua subordinação, contém aparente vício de inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.184950-8/000, Relator (a): Des.(a) Valdez Leite Machado, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 06/04/2024, publicação da súmula em 08/04/2024).

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE



INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, **para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro** da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (RE 1453991 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025).

Na hipótese dos autos, a proposição de lei configura nítida criação de despesa obrigatória de caráter continuado ao determinar a concessão de benefício financeiro por no máximo 09 (nove) meses a cada ano, por aluno (art. 2º). Tal obrigação implica significativo impacto orçamentário e financeiro.

Em face do exposto, resguardando e enaltecendo a boa intenção na iniciativa dos nobres Vereadores sobre a matéria em questão, a proposição de lei é vetada da forma como se apresenta, uma vez que possui inconstitucionalidades insanáveis.

Estas são as RAZÕES que me levam a VETAR TOTALMENTE a proposição de lei n.º 1.926/25, as quais submeto à elevada apreciação dos dignos Edis que compõem esta Colenda Casa Legislativa.

Atenciosamente,

Sérgio Correa Borel
Prefeito Municipal