PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/GAB/188/2025 Congonhas, 16 de julho de 2025.

Ao Exmo. Sr. Averaldo Pereira da Silva,
Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Congonhas,
Rua Dr. Pacífico Homem Júnior, n.º 82, Centro, Congonhas/MG.

Câmara Municipal de Congonhas
PROTOCOLO GERAL 1886/2025
Data: 16/07/2025 - Horário: 15:39
Legislativo - VTPL 5/2025

Assunto: Razões de Veto Total à Proposição de Lei n.º 29/2025.

Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,

Chegou até mim cópia da Proposição de Lei nº 29/2025 de autoria do nobre vereador Rodrigo Silva Mendes, que "Dispõe sobre a regulamentação do uso de sinais sonoros em instituições de ensino municipais para garantir a inclusão de pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e outras neurodivergências e dá outras providências."

A Proposição foi aprovada por esta Colenda Casa e encaminhada para sanção.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município se manifestou pelo veto total à Proposição de Lei, pelas seguintes razões:

Da Fundamentação

1 - Da Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo

Inicialmente, cumpre examinar a competência para sua iniciativa à luz da Lei Orgânica do Município e da Constituição Federal.

Nos termos do art. 74, II, alínea "e", da Lei Orgânica Municipal, é de iniciativa privativa do Prefeito a proposição de leis que disponham sobre a organização dos órgãos da administração pública municipal. A matéria da proposição legislativa nº 29/2025 interfere diretamente na rotina e organização das escolas públicas municipais, subordinadas à Secretaria Municipal de Educação, afetando o modo de funcionamento dos turnos escolares, a sistemática de avisos e, principalmente, a estrutura física e tecnológica das instituições.

O mesmo entendimento decorre do **princípio da simetria constitucional**, pelo qual se assegura aos entes federados a adoção dos modelos previstos na Constituição Federal. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição da República, dispõe expressamente que é de iniciativa privativa do Presidente da República a proposição de leis que disponham sobre a organização administrativa e o funcionamento dos órgãos do Executivo federal, estendendo-se tal diretriz aos Estados e Municípios. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de forma reiterada, reconhece a aplicação do princípio da simetria para resguardar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo também no âmbito local, de modo a preservar o equilíbrio entre os Poderes.

Como já decidido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, "compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal", de modo que "a promoção de fiscalização, a imposição de cronogramas ou a criação de programas específicos mediante iniciativa parlamentar configura

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa, violando o princípio da separação dos poderes" (TJMG - ADI 1.0000.23.253695-3/000 e ADI 1.0000.22.112697-2/000).

Ressalte-se também recente decisão do TJMG, que examinou hipótese análoga, concluindo pela inconstitucionalidade formal de lei municipal que instituiu programa de monitoramento populacional de cães e gatos **sem iniciativa do Executivo e sem previsão de impacto orçamentário**:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.938/2023, DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES - PROGRAMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO POPULACIONAL DE CÃES E GATOS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. CAUTELAR CONCEDIDA** - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito do Município de Cataguases, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.938/2023, que institui o Programa Municipal de Monitoramento Populacional de Cães e Gatos. O requerente alega inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto financeiro. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há duas questões em discussão: **(i) definir se a Lei Municipal nº 4.938/2023 usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao instituir obrigações administrativas sem sua iniciativa; (ii) estabelecer se a ausência de estimativa de impacto orçamentário, conforme exige o art. 113 do ADCT, configura inconstitucionalidade.** III. RAZÕES DE DECIDIR O Poder Legislativo Municipal não pode invadir a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo ao instituir atribuições administrativas, como ocorre no caso da Lei Municipal nº 4.938/2023, que cria obrigações para órgãos da Administração Pública sem observar a reserva de iniciativa. A ausência de estimativa de impacto financeiro, conforme exigido pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), configura vício formal, uma vez que a criação de despesas obrigatórias sem previsão de dotação orçamentária é inconstitucional. A norma impugnada, ao prever a realização de castrações e demais medidas de controle populacional de animais sem estudo prévio de impacto financeiro, infringe as regras de responsabilidade fiscal e de planejamento orçamentário previstas na Constituição Estadual e Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.074 e RE 1343429) reforçam o entendimento de que a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário gera inconstitucionalidade formal de leis que criem despesas públicas. IV. DISPOSITIVO E TESE Pedido procedente. Tese de julgamento: A instituição de programas ou atribuições administrativas pelo Poder Legislativo sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo configura **usurpação de competência** e resulta em **inconstitucionalidade formal**. **A criação de despesas públicas sem prévia estimativa de impacto financeiro fere o art. 113 do ADCT, implicando inconstitucionalidade formal da norma.** Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 6º, 66, III, e, 90, II, V e XIV, 161, I, 173, § 1º; ADCT, art . 113; CF/1988, art. 2º. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 6.074, Rel . Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 24.09 .2020; STF, RE nº 1343429, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 09 .04.2024. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 19059691420238130000, Relator.: Des.(a) Armando Freire, Data de Julgamento: 09/01/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/01/2025) (grifos nossos)

No mesmo sentido, decidiu o STF:

> "A intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF, ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 25/09/2014, DJe 03/11/2014)

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Conclui-se, portanto, que a proposição legislativa incorre em vício formal insanável, por usurpar a competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, em afronta ao art. 74, II, "e", da Lei Orgânica e ao art. 61, §1°, II, "e", da CF/88, além de violar o princípio constitucional da separação dos poderes.

2 - Do Conteúdo da Proposição Legislativa

A referida proposição estabelece, em linhas gerais, que:

> "Art. 1° - Fica estabelecida a obrigatoriedade da adequação dos sinais sonoros utilizados para marcação de início, término, e intervalo de aulas nas instituições de ensino da rede pública municipal, a fim de minimizar impactos sensoriais prejudiciais a alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras neurodivergências."

O projeto determina, ainda, em seus artigos subsequentes, que:

> (...)
> "Art. 3° - O Poder Executivo Municipal fica autorizado a firmar convênios com o Governo do Estado para incentivar a adoção das medidas previstas nesta Lei nas instituições de ensino estaduais localizadas no Município.
> Art. 4° - As instituições particulares de ensino localizadas no Município serão incentivadas a adotar as medidas, podendo receber certificação ou reconhecimento oficial por boas práticas de inclusão.
> Art. 5° - O Município terá prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação desta Lei, para adequação dos sinais sonoros.
> Art. 6° - O não cumprimento desta Lei sujeitará o gestor escolar responsável às sanções administrativas previstas no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Congonhas.
> Art. 7° - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário."

Ao se analisar os dispositivos do projeto, verifica-se que, embora a intenção do legislador seja nobre e meritória — ao buscar medidas de inclusão para pessoas com TEA e outras neurodivergências — **o texto legal incorre em vícios de inconstitucionalidade formal, além de vício material decorrente da ausência de viabilidade técnica, administrativa e orçamentária**.

Assim, embora o projeto de lei tenha finalidade meritória, ao buscar medidas inclusivas no ambiente escolar, seu texto **institui obrigações diretas ao Município**, estabelece prazos, cria incentivos e sanções e impõe custos operacionais sem apresentar estimativa financeira.

3 - Dos Vícios Formais

Além da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo — já amplamente demonstrada — a proposição legislativa incorre em **outros vícios formais relevantes** que dizem respeito à forma como invade atribuições administrativas típicas do Executivo.

Em primeiro lugar, destaca-se que o projeto estabelece prazo rígido e compulsório de 90 (noventa) dias para que o Município proceda às adaptações previstas, impondo um cronograma obrigatório sem considerar a discricionariedade administrativa necessária para definir prioridades, fases de implementação e ajustes técnicos, de acordo com as peculiaridades de cada instituição escolar e com as disponibilidades orçamentárias e operacionais do ente público.

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Como assentado pelo STF no julgamento da ADI 4052, a jurisprudência da referida Corte é firme "no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais", haja vista a violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

Além disso, ao prever no art. 6º responsabilidade direta e sanções administrativas ao gestor escolar pelo descumprimento das determinações da lei, o projeto ignora que a execução de adaptações estruturais e tecnológicas depende de providências da Administração Central, não podendo recair sobre o servidor local responsabilidade automática por atos que escapam à sua esfera de atribuição e de autonomia decisória.

Esse tipo de previsão fere o princípio do devido processo legal administrativo, bem como a lógica da hierarquia funcional, ao desconsiderar que cabe ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos superiores, planejar, executar e fiscalizar tais políticas, não podendo o Legislativo impor sanções diretas a agentes subordinados sem previsão de procedimento administrativo próprio que assegure ampla defesa e contraditório.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em precedentes recentes, tem rechaçado leis municipais que fixem prazos ou cronogramas compulsórios e institui sanções em matérias de organização interna do Executivo, entendendo que tais disposições extrapolam a função legislativa ao interferirem diretamente na condução dos serviços públicos e no regime funcional dos servidores, configurando, assim, violação à separação dos poderes e à reserva de administração.

Conclui-se, portanto, que o projeto também incorre em vícios formais adicionais, ao invadir competências típicas do Executivo para definir o planejamento interno das secretarias e para regular o regime jurídico-disciplinar dos servidores, comprometendo a juridicidade do texto e tornando-o inconstitucional por violação direta aos arts. 2º da CF e 6º da Constituição Estadual de Minas Gerais, que consagram a independência e harmonia entre os Poderes.

4 – Dos Vícios Materiais e da Questão Orçamentária

No tocante ao mérito jurídico-administrativo, constata-se que a Proposição Legislativa nº 29/2025 incorre em **grave vício material**, ao instituir uma série de obrigações concretas ao Município **sem apresentar a indispensável estimativa do impacto orçamentário e financeiro**, em manifesta violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece:

> "A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes."

Uma análise detalhada do texto normativo evidencia como o projeto cria obrigações diretas, como adequações físicas e tecnológicas, e potenciais despesas públicas sem qualquer respaldo técnico.

O art. 1º estabelece que "fica estabelecida a obrigatoriedade da adequação dos sinais sonoros utilizados para marcação de início, término e intervalo de aulas nas instituições de ensino da rede pública municipal, a fim de minimizar impactos sensoriais prejudiciais a alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras neurodivergências."

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Em seguida, os seguintes artigos:

> Art. 3º O Poder Executivo Municipal fica autorizado a firmar convênios com o Governo do Estado para incentivar a adoção das medidas previstas nesta Lei nas instituições estaduais situadas no Município.
> Art. 4º As instituições particulares de ensino localizadas no Município serão incentivadas a adotar as medidas similares, podendo receber certificação ou reconhecimento oficial por boas práticas de inclusão.
> Art. 5º O Município terá o prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir da publicação desta Lei, para a adequação dos sinais sonoros.
> Art. 6º O não cumprimento desta Lei sujeitará o gestor escolar responsável às sanções administrativas previstas no Estatuto dos Servidores.

Como se observa, essa ausência de planejamento financeiro prévio afronta não só o art. 113 do ADCT, mas também o sistema orçamentário delineado nos arts. 165 e 169 da Constituição Federal, bem como os princípios da legalidade, do equilíbrio orçamentário, do planejamento e da responsabilidade fiscal previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento de que normas que criem ou ampliem ações governamentais acarretando aumento de despesa, sem a necessária estimativa de impacto, são materialmente inconstitucionais. É o que se extrai da ADI 6.074, onde restou decidido:

> "A ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, prevista no art. 113 do ADCT, constitui vício material que invalida norma que cria despesas obrigatórias para o Poder Público." (STF, ADI 6.074, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 24/09/2020, DJe 06/11/2020)

De igual forma, no RE 1.343.429, em regime de repercussão geral, o STF assentou que:

> "A lei que cria despesa obrigatória para o ente federado, sem a estimativa prévia do impacto orçamentário e financeiro e sem demonstrar compatibilidade com o orçamento anual, o PPA e a LDO, viola o art. 113 do ADCT e é inconstitucional." (STF, RE 1.343.429, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 09/04/2024, DJe 24/04/2024).

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar a ADI 1.905.969-14.2023.8.13.0000, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu programa sem previsão do impacto orçamentário, assentando que:

> "A instituição de programas ou atribuições administrativas pelo Poder Legislativo sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo configura usurpação de competência e resulta em inconstitucionalidade formal. A criação de despesas públicas sem prévia estimativa do impacto financeiro fere o art. 113 do ADCT, implicando inconstitucionalidade material da norma." (TJMG, Rel. Des. Armando Freire, Órgão Especial, j. 09/01/2025, publ. 10/01/2025).

Portanto, ao instituir obrigações no art. 1º (adequações), criar programas no art. 4º (certificações a particulares), estabelecer cronograma no art. 5º, vincular penalidades no art. 6º e prever genericamente despesas no art. 7º, sem qualquer demonstração do impacto orçamentário-financeiro, a proposição legislativa incorre em vício material evidente, vulnerando frontalmente o regime fiscal e orçamentário constitucional.

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Conclui-se, assim, que o projeto ofende o art. 113 do ADCT, os arts. 165 e 169 da CF e os princípios constitucionais e legais da responsabilidade fiscal, legalidade e planejamento, tornando-se materialmente inconstitucional e juridicamente inviável para sanção.

Conclusão

Diante do exposto entende-se que a proposição legislativa em questão padece de vícios formais e materiais.

Considerando o robusto conjunto de vícios formais e materiais destacados, não resta alternativa juridicamente segura senão o **veto integral da Proposição Legislativa nº 29/2025**, nos termos da prerrogativa constitucional e orgânica conferida ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

O art. 89, VIII, da Lei Orgânica do Município de Congonhas estabelece expressamente que compete ao Prefeito vetar projetos de lei que lhe sejam encaminhados, inclusive quando verificada a inconstitucionalidade ou o interesse público, garantindo assim o mecanismo de autocontrole preventivo da legalidade no âmbito do processo legislativo municipal.

O veto, neste caso, não se configura como mera faculdade política, mas como verdadeiro dever jurídico-administrativo, destinado a resguardar: (i) **o princípio da separação dos poderes**, de forma a evitar que o Legislativo extrapole sua função normativa e interfira diretamente na organização interna e nos programas típicos do Executivo; (ii) **a legalidade e o devido processo legislativo**, assegurando que matérias reservadas à iniciativa privativa do Prefeito não sejam usurpadas; (iii) **o equilíbrio fiscal e a responsabilidade orçamentária**, protegendo as finanças municipais contra a criação de despesas obrigatórias sem lastro financeiro, em respeito ao art. 113 do ADCT, aos arts. 165 e 169 da CF e às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, diante do cenário exposto, o **veto integral** revela-se como medida necessária, proporcional e estritamente compatível com a preservação da ordem constitucional, da autonomia administrativa do Município e da boa governança das contas públicas.

Face ao exposto, considerando os vícios formais e materiais apontados, notadamente a afronta à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, à separação dos poderes e à ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, o **veto total** à **Proposição Legislativa n.º 29/2025** é medida indispensável à preservação da ordem constitucional, da autonomia administrativa e do equilíbrio fiscal do Município.

Estas, Senhor Presidente, são as razões do **VETO TOTAL da Proposição de Lei n.º 29/2025** ora apresentado, que submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal, com base no art. 66, § 1°, da Constituição Federal e art. 77 da Lei Orgânica do Município de Congonhas.

No ensejo renovamos nossos protestos de apreço e consideração extensivos aos ilustres pares.

ANDERSON COSTA CABIDO
Prefeito de Congonhas