

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER Nº: 03/2026

REFERÊNCIA: Veto Integral nº 01/2026

1. RELATÓRIO

Trata-se da Mensagem nº 001, de 3 de março de 2026, por meio da qual o Prefeito Municipal de Bom Despacho comunica ao Presidente da Câmara Municipal a decisão de vetar integralmente a Proposição de Lei nº 04/2026, com fundamento no §1º do art. 66 da Constituição da República e nos arts. 78, II, e 87, VI e XI, da Lei Orgânica Municipal.

O projeto tem como objetivo instituir um mecanismo de participação popular voltado à fiscalização ambiental urbana, com foco no combate ao descarte irregular de lixo em vias públicas e demais logradouros do Município. Prevê que o Poder Executivo pode criar um programa de recompensa financeira ao cidadão que apresentasse denúncias comprovadas de infrações ambientais, com valor correspondente a até 20% da multa administrativa efetivamente arrecadada.

A proposição também detalha procedimentos administrativos, incluindo a possibilidade da denúncia ser acompanhada de fotografias, vídeos ou dados de identificação do infrator, bem como a disponibilização de canais eletrônicos e presenciais para recebimento das denúncias, a garantia de sigilo das informações e a adoção de procedimentos técnicos de verificação e validação das denúncias. O pagamento da recompensa estava condicionado à confirmação da infração, lavratura do auto de infração e efetivo recolhimento do valor aos cofres públicos, sendo as despesas custeadas por dotações orçamentárias próprias.

Na mensagem de veto, o Chefe do Poder Executivo sustenta que, apesar da relevância da iniciativa para a proteção ambiental e estímulo à cidadania, a proposição apresenta vícios de inconstitucionalidade formal. Argumenta-se, em síntese, que o projeto invade competência privativa do Poder Executivo, ao estabelecer estrutura e procedimentos administrativos específicos para órgãos municipais, violando o princípio da separação dos Poderes e as normas da Lei Orgânica que reservam ao Prefeito a iniciativa de leis sobre organização administrativa.

Além disso, aponta-se que a proposta gera repercussões financeiras para o Município, ao instituir recompensa vinculada à arrecadação de multas e impor novas rotinas administrativas, sem a apresentação de estimativa prévia de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Com base nesses fundamentos, o Prefeito Municipal conclui pela existência de inconstitucionalidade formal da proposição, razão pela qual opôs veto total ao texto aprovado, devolvendo a matéria à Câmara Municipal.

É o relatório do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise do Veto nº 01/2026 demanda exame sob três aspectos centrais apresentados: (1) vício de iniciativa e violação à separação dos poderes; (2) vinculação de despesa à receita e (3) a ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2.1. Vício de iniciativa e violação à separação dos poderes

A análise da constitucionalidade de proposições legislativas municipais exige a observância rigorosa das regras do processo legislativo e da repartição de competências entre os Poderes. No caso de projetos de lei que instituem programas administrativos ou estabelecem rotinas de atuação para órgãos da Administração Pública, surge frequentemente o debate acerca da existência de vício formal de iniciativa e eventual violação ao princípio da separação dos poderes.

Sobre os limites da iniciativa legislativa, o renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles delimita que a iniciativa exclusiva do prefeito restringe-se a temas como organização administrativa, criação de cargos e regime jurídico de servidores, não abrangendo medidas de interesse público geral, como campanhas educativas ou mecanismos de estímulo à participação popular. Assim, um projeto que, por exemplo, institua programas de conscientização ou canais de incentivo à denúncia, sem invadir a estrutura administrativa, mostra-se compatível com a ordem constitucional. Para tanto, leciona que:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" ("in" "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733)

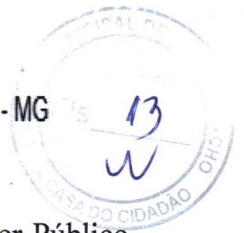
À luz da jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal, é possível que vereador proponha projeto de lei destinado a incentivar a denúncia de descarte irregular de resíduos sólidos, desde que a norma não trate da criação, extinção ou alteração de órgãos da Administração Pública. No ARE 1477373 AgR, a Corte firmou entendimento de que leis de



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



iniciativa parlamentar que apenas instituem encargos gerais ou diretrizes ao Poder Público não violam a reserva de iniciativa do Executivo nem o princípio da separação de poderes, o que abrange medidas voltadas à conscientização e à participação popular. Senão vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CIVIS DE COMBATE AO FOGO, PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS E DE ATIVIDADES DE DEFESA CIVIL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que **não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública** não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 1477373 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 02-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2025 PUBLIC 22-08-2025) – **Destacou-se.**

Ante a jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal, cabe registrar que o Poder Executivo tem como encargo receber denúncias da população, tanto é que possui a ouvidoria¹ do município, pelo que o Projeto de Lei nº 04/2026 não altera estrutura e nem organização administrativa, muito menos cria órgãos.

Diante desse panorama, conclui-se que a iniciativa parlamentar, quando limitada à instituição de diretrizes, campanhas ou mecanismos de incentivo à participação social, sem ingerência direta na estrutura administrativa ou criação de obrigações específicas para órgãos públicos, não configura vício formal nem afronta ao princípio da separação dos poderes. Ao contrário, insere-se no legítimo exercício da função legislativa, contribuindo para a promoção de políticas públicas de interesse coletivo, como a proteção ambiental e o adequado manejo de resíduos sólidos, em consonância com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

2.2. Vinculação de despesa à receita

O projeto de lei de iniciativa parlamentar propõe conceder recompensa de 20% da multa aplicada ao cidadão que realizar uma denúncia de infração ambiental. Ao vincular automaticamente parte da receita da multa a uma despesa específica, o Legislativo interfere diretamente na gestão financeira do Executivo, que detém a responsabilidade constitucional de administrar e alocar os recursos públicos. Embora a medida busque estimular a participação popular e proteger o meio ambiente, sua execução exigiria necessariamente o controle e a iniciativa do Poder Executivo, por meio de mecanismos compatíveis com o

¹Disponível em <<https://www.bomdespacho.mg.gov.br/ouvidoria/>>, acesso em 17/03/2026.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



orçamento municipal, como a criação de programas de premiação ou fundos geridos pelo Executivo, respeitando, assim, a autonomia e a separação dos Poderes.

O princípio da não vinculação de receitas na Administração Pública, previsto no art. 167, IV, da Constituição Federal de 1988, assegura que, em regra, as receitas públicas não podem ser previamente vinculadas a despesa ou destino específico, garantindo ao Poder Executivo a flexibilidade necessária para gerir o orçamento e aplicar os recursos de acordo com as prioridades coletivas. Esse princípio é, ao mesmo tempo, uma ferramenta de respeito à separação dos poderes, pois impede que o Legislativo crie obrigações financeiras automáticas que comprometam a execução orçamentária e administrativa do Executivo, preservando a autonomia de cada Poder na gestão de suas competências constitucionais.

Neste sentido, o Excelso Supremo Tribunal Federal e o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais têm decidido, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).** A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2447, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04-03-2009, DJe-228 DIVULG 03-12-2009 PUBLIC 04-12-2009 EMENT VOL-02385-01 PP-00120)

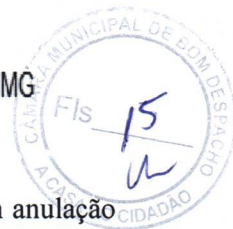
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 7º, INCISO V, DA LEI N. 4.998/2023 DE CATAGUASES/MG - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. É inconstitucional norma municipal que, por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, vincule receitas



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



provenientes de superávit financeiro a despesas específicas, sem anulação de outras dotações orçamentárias, **em afronta aos princípios da separação dos poderes e da não vinculação de receitas, previstos na Constituição Estadual e na Constituição Federal.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.190204-8/000, Relator(a): Des.(a) Júlio César Lorens, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 02/04/2025, publicação da súmula em 15/04/2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. EMENDA 26 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- O **princípio da não vinculação de receitas** visa a garantir margem de discricionariedade ao Chefe do Executivo, que não pode se tornar refém do entrincheiramento de vinculações passadas, sob pena de não lhe ser possível atender às necessidades do presente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.138490-2/000, Relator(a): Des.(a) José Marcos Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/03/2023, publicação da súmula em 16/03/2023) – **Destacou-se.**

Conclui-se então que a vinculação automática de receitas de multas por projeto parlamentar viola os princípios da não vinculação de receitas e da separação dos poderes, pois apenas o Executivo possui autonomia para gerir e alocar recursos orçamentários. Recompensas a cidadãos por denúncias devem, portanto, ser estruturadas de forma compatível com a gestão financeira do Executivo, preservando a legalidade e a constitucionalidade da medida.

2.3. A ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro

O art. 2º do Projeto de Lei nº 04/2026, ao dispor que o Programa “poderá prever” a concessão de recompensa ao cidadão denunciante, correspondente a até 20% do valor da multa administrativa efetivamente arrecadada, não institui, em regra, uma despesa obrigatória, mas sim uma despesa de caráter facultativo e condicionado. Isso porque o uso do verbo “**poderá**” indica discricionariedade da Administração quanto à implementação do mecanismo de recompensa, afastando a imposição automática de gasto público. Além disso, o pagamento está vinculado a dois fatores incertos: a previsão do benefício no âmbito do programa e a efetiva arrecadação da multa decorrente da infração constatada, o que reforça seu caráter eventual e dependente de resultado.

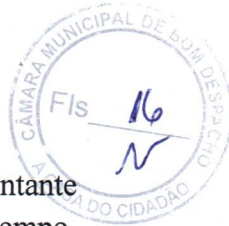
Contudo, caso o Programa seja regulamentado de modo a tornar a recompensa automaticamente devida sempre que presentes determinados requisitos, é possível caracterizar a criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado, na medida em que o Poder Público passaria a assumir um dever jurídico de pagamento sempre que verificada



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



a hipótese legal, sem margem de discricionariedade. Nessa situação, ainda que o montante varie conforme a arrecadação das multas, a obrigação se renova ao longo do tempo, vinculada à ocorrência de infrações e ao êxito da atuação estatal, configurando-se como despesa que se projeta para exercícios futuros. Por isso, sua instituição demandaria a observância das exigências previstas na legislação de responsabilidade fiscal, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e à indicação das fontes de custeio, a fim de preservar o equilíbrio das contas públicas.

Em resumo, o art.2º do Projeto de Lei nº 04/2026 é um dispositivo permissivo que por si só não cria uma despesa obrigatória. Cabe ao Poder Executivo decidir pela implantação ou não da recompensa. Em caso de decisão pela implantação da recompensa ao cidadão, o regulamento do Programa deverá ser precedido do impacto orçamentário-financeiro.

Quanto ao argumento de que *“instituir a obrigatoriedade de canais de atendimento, verificação técnica, processamento de dados e pagamentos sistemático de recompensas impõe custos administrativos severos (aquisição de softwares, horas de trabalho de servidores, rotinas de empenho e liquidação)”* (SIC), com exceção do pagamento de recompensas que foi tratado nos parágrafos anteriores, as demais despesas são inerentes ao Poder Público, conforme jurisprudência citada anteriormente (ARE 1477373 AgR). Ademais, cabe ressaltar, novamente, que o Poder Executivo já recebe denúncias por meio de seu sistema de ouvidoria, não havendo que se falar em novos custos.

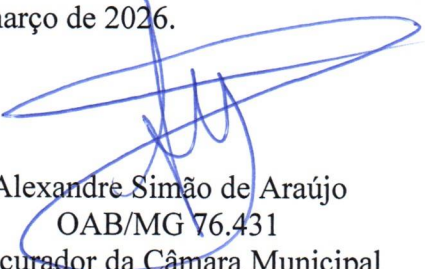
3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art.224 do Regimento Interno desta Casa, esta Assessoria Jurídica opina pela manutenção do veto em razão da violação aos princípios da não vinculação de receitas e da separação dos poderes, nos termos do item 2.2 deste parecer.

Ressalta-se que o presente parecer possui natureza opinativa, cabendo à Comissão Especial emitir parecer e ao Plenário deliberar quanto à manutenção do veto.

É o parecer.

Bom Despacho/MG, 17 de março de 2026.


Alexandre Simão de Araújo
OAB/MG 76.431
Procurador da Câmara Municipal