



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER Nº: 09/2026

REFERÊNCIA: Veto Integral nº 02/2026

1. RELATÓRIO

Trata-se da Mensagem nº 002, de 8 de maio 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 16/2026, 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.

A mensagem de veto também declara que, apesar de louvável o intuito da legislação a fim de proteger às pessoas acometidas por enfermidade que impõe limitações funcionais reais e frequentemente invisíveis, a formulação normativa incorre em graves impedimentos de ordem constitucional e legal e por este motivo é inviável a sua sanção.

O Exmo. Prefeito concluiu que o Projeto de Lei “se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal”, não podendo ser sancionada por estar sob a égide da ilegalidade e contrária ao interesse público.

Noutro aspecto, a proposição tem como objetivo criar mecanismos para reconhecimento de pessoas portadoras de fibromialgia como indivíduos com deficiência para fins de atendimento prioritário no Município de Bom Despacho/MG, detalhando a política municipal de promoção e proteção dos direitos da pessoa com fibromialgia e assegurando o atendimento humanizado e prioritário para os munícipes que se enquadrem nesta situação.

Por fim, a proposição garantia total autonomia do Poder Executivo para implantação das políticas públicas necessárias e regulamentação da matéria para fins de exequibilidade da medida que se propôs.

É o relatório do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO



A análise do Veto nº 02/2026 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 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



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



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 16/2026 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 trazer ao âmbito do município as diretrizes impostas pelo programa nacional de proteção dos direitos da pessoa acometida por Síndrome de Fibromialgia, instituído pela Lei Federal nº 15.176, de 23 de julho de 2025.

Seguindo o mesmo raciocínio, 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

¹Disponível em <https://www.bomdespacho.mg.gov.br/ouvidoria/>, acesso em 19/05/2026.



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 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** 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 entrenchamento 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, embora o Poder Legislativo não possa legislar com o fim específico de vincular receitas do município para fim específico, pode o Poder Legislativo, por força da simetria das leis (federais, estaduais e municipais), criar normas específicas para fazer com que o ente municipal cumpra as diretrizes da Lei Federal nº 15.176, de 23 de julho de 2025, preservando a legalidade e a constitucionalidade da medida.

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

Seguindo a mesma análise, ao verificarmos a mensagem enviada pelo Poder Executivo, onde registra que o art 2º do Projeto de Lei nº 16/2026, fixa diretrizes que pressupõem a realização de gastos correntes e de custeio administrativo de caráter permanente, não institui, em regra, uma despesa obrigatória, mas sim uma despesa de caráter facultativo e condicionado. Isso porque, pressupõe que a administração pública municipal antecipadamente tenha adotado todas as medidas para o cumprimento da Lei Federal nº 15.176, de 23 de julho de 2025.

Além disso, a implementação de mecanismos para o efetivo cumprimento do programa nacional de proteção dos direitos da pessoa acometida por Síndrome de Fibromialgia deve estar sendo aplicado desde meados do ano passado, sendo certo de que, todas as diretrizes trazidas pela proposição estão em consonância com a Lei Federal que tratou sobre o tema, logo, inexistente qualquer gasto ou obrigação imposta aos cofres públicos do município que ele não esteja obrigado a cumprir.



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



Em resumo, o escopo do Projeto de Lei nº 16/2026 trouxe em seu conteúdo dispositivos programáticos que por si só não criam uma despesa obrigatória. Cabendo ao Poder Executivo organizar suas diretrizes para cumprir a norma municipal nos mesmos termos em que está obrigada a cumprir as diretrizes contidas na Lei Federal nº 15.176/2025.

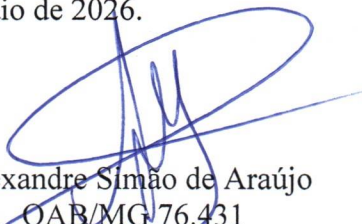
3. CONCLUSÃO

Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo inconstitucionalidade, ilegalidade, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 16/2026, cabendo exclusivamente à Comissão Especial analisar a viabilidade de manutenção do veto ou a sua derrubada, levando em consideração os aspectos jurídicos elencados neste parecer jurídico.

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do veto.

É o parecer.

Bom Despacho/MG, 19 de maio de 2026.


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