

Ofício nº 318/2025/GPC

Mensagem de Veto nº 27/25

Cataguases, 02 de setembro de 2025.

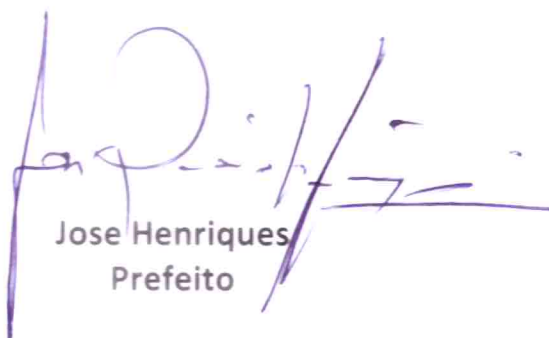
Ao senhor

Vinícios Machado Costa de Oliveira

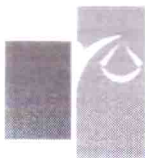
Presidente da Câmara Municipal.

Com minha cordial visita, encaminho a essa conceituada Casa Legislativa, mensagem de ~~026~~ 025-25, com "**Veto Total**" ao Projeto de Lei nº 079-25 de autoria dessa Câmara, pelas razões elencadas no parecer anexo, exarado pela douta Procuradora deste Município.

Respeitosamente,



Jose Henriques
Prefeito



PARECER JURÍDICO nº 547/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 79/2025. ACOMPANHAMENTO E ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA DE ESTUDANTES COM ALERGIAS ALIMENTARES. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO. RECOMENDAÇÃO DE VETO INTEGRAL.

Ao Gabinete do Prefeito,
A/C Sr. Antônio Jorge.

RELATÓRIO

Trata-se Parecer Jurídico acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 79/2025 de autoria do Poder Legislativo, que institui, no âmbito do Município de Cataguases, diretrizes para o acompanhamento e a alimentação diferenciada de estudantes com alergias alimentares graves nas unidades escolares públicas e dá outras providências – Lei Moisés – Proteção Escolar para Crianças com Alergia Alimentar Grave.

É o relatório do essencial. Passo à análise.



Guilherme F. Costa



FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. O Projeto de Lei nº 79/2025, de iniciativa parlamentar, pretende instituir acompanhamento especial e alimentação diferenciada para estudantes da rede pública de ensino que possuem alergias alimentares graves.

2. Tal proposta, contudo, implica em interferência indevida do Poder Legislativo no âmbito de iniciativa privativa do Poder Executivo, haja vista que impõe obrigações diretas à Administração e institui políticas públicas cuja concepção e execução competem exclusivamente ao Executivo.

3. A Constituição da República, além de instituir o regime da separação de poderes no art. 2º, conferiu ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e prestação de serviços públicos ou sobre organização administrativa, por se tratar de temas diretamente vinculados à função administrativa e à condução das políticas públicas, conforme determina o art. 61, §1º, II, 'b':

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que
[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

4. Embora a norma constitucional se refira expressamente à União, a aplicação do princípio da simetria impõe que as mesmas balizas de iniciativa sejam observadas no âmbito dos Municípios.

Antônio Carlos



5. No que tange ao objeto específico do projeto de lei sob análise, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar **que interfiram na estrutura administrativa da educação pública**, ao instituir programas direcionados a estudantes ou impondo atribuições às unidades escolares e aos órgãos da administração.

6. Tais precedentes explicitam que a **criação de políticas públicas voltadas às escolas e aos alunos constitui matéria de competência privativa do Poder Executivo**, de modo que leis dessa natureza padecem de vício formal de iniciativa e afrontam o princípio da separação dos poderes:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL LEI 8.175/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA O FECHAMENTO OU TRANSFERÊNCIA DE UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO NAQUELE ESTADO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Recurso Extraordinário interposto pelo PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que julgou improcedente Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo ora recorrente, para declarar a constitucionalidade da Lei Estadual 8.175, 30 de novembro de 2018, de autoria parlamentar, que regulamenta o fechamento ou transferência de unidades de ensino público no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado**, em especial para o Conselho Estadual de Educação; para o Conselho Escola Comunidade da Unidade; para a **Secretaria de Estado de Educação**; e para a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social. 3. **Há nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo**. De fato, as atividades previstas na Lei Estadual 8.175/2018, do Estado do Rio de Janeiro **influenciam na atuação e no funcionamento da administração do Estado e implicam a alocação de**

A

Antônio F. Lacerda



servidores e serviços, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, e, aplicável por simetria. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1371889 RJ 0078327-90.2019.8.19 .0000, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 25/05/2022) (grifo nosso)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE LAGOA SANTA QUE TRATA DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO GRATUITO - POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E AUMENTO DE DESPESAS - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. - Configura-se invasão direta na competência privativa do Chefe do Executivo, em decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes a **edição de lei de iniciativa do Poder Legislativo que crie programas e projetos de políticas públicas, acarretando despesas à Administração Municipal.**

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140489386000 MG Relator.: Adilson Lamounier, Data de Julgamento: 26/02/2016 Data de Publicação: 04/03/2016) (grifo nosso)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 4.567, DE 2021, DE TRÊS CORAÇÕES INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO CRIAÇÃO DE NOVA DISCIPLINA CURRICULAR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO USURPAÇÃO PRESENTE ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE SECRETARIAS DO MUNICÍPIO INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES CARACTERIZADA INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. O art. 22, XXIV, da Constituição da República atribui à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. 2. O art. 171, II, 'c' da Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, preceitua que **competete ao Município legislar sobre educação, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais** e as normas gerais da União e as suplementares do Estado. 3. Portanto a competência do ente municipal é apenas suplementar de



maneira que a ele não é dado editar normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente. 4. **A iniciativa de lei disciplinadora do funcionamento e estruturação de órgão do Executivo é do chefe deste Poder.** 5. Assim, a Lei municipal nº 4.567, de 2021, de Três Corações, ao instituir o Programa Educação no Trânsito nas escolas da Rede Municipal de Ensino, incorreu em inconstitucionalidade, pois além de usurpar a competência da União criando disciplina nova a ser cumprida nas instituições de ensino, **impôs novas obrigações ao corpo docente e às diretorias das escolas públicas, alterando atribuições de Secretarias Municipais, matérias cuja iniciativa legislativa recai sobre o Chefe do Poder Executivo.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 13740798520218130000. Relator.: Des.(a) Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento 25/08/2022, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação 31/08/2022) (grifo nosso)

7. Assim, quando o legislativo altera a organização administrativa das escolas públicas, impõe obrigações a servidores da rede municipal de ensino ou cria políticas educacionais que demandam atuação específica da Administração, acaba por se imiscuir na discricionariedade administrativa, e, por consequência, viola a separação dos poderes e o princípio da reserva da administração.

8. Segundo Canotilho¹, a reserva de administração delimita um "núcleo funcional de administração 'resistente' à lei", vedando a imposição, pelo legislador, de comandos normativos que comprometam a discricionariedade e a autonomia técnico-operacional do Executivo. De modo similar, Marçal Justen Filho² assinala que a reserva de administração impede o Legislativo de invadir campos tipicamente administrativos, sob pena de paralisar ou desorganizar a ação governamental.

9. Não se trata de vedação ao diálogo institucional entre os Poderes ou de limitação à atuação do Legislativo no exercício de suas competências. Trata-se, antes,

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 739.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 150-151.



mesmo que não crie imposição obrigatória, representa ingerência indevida na esfera de competência administrativa do Chefe do Executivo.³

14. Para além do vício de iniciativa, o Projeto de Lei analisado incorre ainda em inconstitucionalidade formal ao criar obrigações de natureza orçamentária ao Poder Executivo, sem que tenha sido apresentada estimativa do impacto financeiro e a respectiva fonte de custeio.

15. No caso em tela, é certo que a eventual implementação da medida prevista na proposição legislativa causará **um impacto financeiro e orçamentário em desfavor do Executivo**, de modo que, por força do art. 113 do ADCT, a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário eiva de vício formal a proposição legislativa:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá** ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**

16. O Projeto de Lei também descumpre as exigências previstas pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais determinam que a criação de novas despesas deve ser acompanhada de: a) estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) declaração do ordenador de despesas acerca da compatibilidade com a LOA, PPA e LDO:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[]

³ TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.11.056661-9/000 Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL julgamento em 08/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013.

Antônio F. Costa



Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

17. Nesse sentido já se pronunciou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais em inúmeras oportunidades, a exemplo do julgado a seguir, proferido em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONVERSÃO DA APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI PROGRAMA DE ATENDIMENTO PEDIÁTRICO NAS CRECHES MUNICIPAIS - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS E SUFICIENTES PARA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUESTIONADA - PRECEDENTES DO STF - PEDIDO PROCEDENTE

[] 3 "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). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190591-0/000, Relator(a) Des(a) Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/03/2024, publicação da súmula em 22/03/2024)

18. Portanto, a inconstitucionalidade formal na proposição legislativa em comento configura vício insanável, justificando o veto integral ao Projeto de Lei nº 79/2025.

A

João F. Costa



Procuradoria
Geral do Município



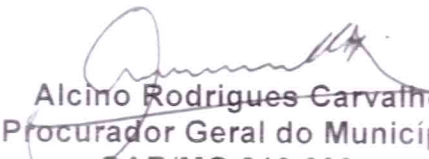
CATAGUASES
PREFEITURA

CONCLUSÃO

Isto posto, pelas razões expostas neste parecer, de acordo com a atual jurisprudência e legislação vigente, esta Procuradoria Geral do Município conclui pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 79/2025 por vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto financeiro, razão pela qual se recomenda o veto integral da proposta.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

Cataguases, 01 de setembro de 2025.


Alcino Rodrigues Carvalho
Procurador Geral do Município
OAB/MG 210.600


Gustavo Ferraz Castro
Coordenador de Apoio II