



---

MENSAGEM DE VETO N° 003, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025.

**Assunto:** Veto Parcial ao Projeto de Lei n° 018, de 22 de setembro de 2025, de autoria da Vereadora Martha Silvia Zaiden Maia Brandão.

Senhor Presidente,

Senhoras Vereadoras,

Senhores Vereadores,

Comunico a Vossa Excelência que, no uso da atribuição que me confere o art. 66, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 36, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, decidi apor **Veto Parcial** ao Projeto de Lei n° 018/2025, de autoria da Vereadora Martha Silvia Zaiden Maia Brandão, que **Institui a Política Municipal de Apoio Integral a Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no Município de Alto Araguaia e dá outras providências.**

Reconhece-se o elevado mérito da iniciativa parlamentar, inteiramente afinada com os princípios constitucionais de proteção da dignidade da pessoa humana e com a necessidade de enfrentamento da violência de gênero em nosso Município. Todavia, determinados dispositivos incorrem em vício formal de iniciativa e em afronta às normas de responsabilidade fiscal, o que impõe o veto parcial nos termos a seguir.

Contudo, impõe-se o **Veto Parcial** aos **incisos I, II, III e IV do Art. 3º**, por razões de **inconstitucionalidade formal**, conforme as justificativas abaixo.

#### Razões do Veto Parcial

Inconstitucionalidade Formal decorrente da usurpação de competência, maculando o processo legislativo por vício de iniciativa, em flagrante ofensa ao **Princípio da Separação dos Poderes** (Art. 2º da Constituição Federal) e ao **Princípio da Reserva de Administração**.



## Da Violação à Reserva de Iniciativa do Chefe do Executivo

Os dispositivos vetados criam obrigações, detalham a forma de execução de programas e instituem serviços que interferem diretamente na estrutura e nas atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal, matéria de **iniciativa legislativa privativa** do Prefeito.

O **Art. 61, § 1º, II, 'e'** da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios, estabelece que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a **criação, estruturação e atribuições** de Secretarias e órgãos da administração pública. Dispositivo este que é replicado na Lei Orgânica Municipal, por meio do Art. 54, II.

Os incisos I, II, III e IV do Art. 3º incorrem neste vício ao determinar:

- Implantação e fortalecimento de serviços especializados (I):** Implica na criação de centros e núcleos, exigindo organização administrativa, recursos humanos e materiais.
- Promoção de moradia temporária por meio de aluguel social ou casas-abrigo (II):** Cria um programa social (aluguel social) e obriga a criação de estrutura física (casas-abrigo), matéria tipicamente administrativa.
- Criação de programas de capacitação e inserção no mercado de trabalho (III):** Obriga a gestão de programas, o que demanda planejamento e execução exclusiva do Executivo.
- Articulação entre órgãos públicos municipais, como saúde, educação, assistência social, (IV),** interfere na organização administrativa, recursos humanos e materiais.

Tais determinações invadem a esfera de competência administrativa do Executivo, responsável por organizar a máquina pública, gerir despesas e definir a alocação de pessoal e recursos, conforme o princípio da **Reserva de Administração**. A imposição de criação e execução de programas e serviços viola a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre a organização de seus órgãos.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

**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.

Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso,



o prazo inicial. Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara.

**Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais.** Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque **o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerce**. Tal entendimento é o dominante na boa doutrina, mas os Tribunais têm hesitado sobre o assunto, ora afirmando a inconstitucionalidade desses diplomas, ora validando sua eficácia sob o fundamento de que a sanção ao Executivo supre o defeito original.

(Direito Municipal Brasileiro, 16<sup>a</sup> ed., Malheiros, 2007, p. 748)

O Supremo Tribunal Federal, pacificou o entendimento de que a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições ao Poder Executivo, é inconstitucional, vejamos:

Ementa: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de Santa Catarina. Retirada e destinação de animais mortos em propriedades rurais. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento para retirada de animais mortos de propriedades rurais e sua adequada destinação. 2. **Esta Corte consolidou o entendimento de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo competência privativa para inaugurar o processo de atos normativos que disponham sobre o funcionamento de órgãos da administração pública, comando aplicável por simetria aos entes subnacionais.** Precedentes. 3. Na hipótese, ao criar atribuições para a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Lei nº 16.750/2015, de iniciativa parlamentar, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual. 4. Além disso, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais são organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, que atua em conjunto com o Sistema Único de Saúde - SUS para a promoção da saúde pública. O regime estadual de sanidade agropecuária, por envolver questões de proteção à saúde e ao meio ambiente, deve observar as normas gerais editadas pela União sobre a matéria (art. 24, VI, XII e §§ 1º ao 4º, CF). 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º e fixar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, todos da Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88. 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988)”. (ADI 5871, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-03-2023 PUBLIC 02-03-2023)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. 1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de



que é **inconstitucional** lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 1022397 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 28-06-2018 PUBLIC 29-06-2018)

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia. 3. Norma que estabelece regra de obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais. 4. Inconstitucionalidade. Violação dos arts. 2º, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a, da Constituição. 5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é **inconstitucional a norma de iniciativa parlamentar que crie atribuições e encargos aos órgãos públicos estaduais por violação da norma constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa**. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia.

(ADI 6937, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 24-11-2022 PUBLIC 25-11-2022)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

Nesse sentido, o RE 1534851, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, julgado em 01 de setembro de 2025, elucida a questão apresentada, esclarecendo que não o parlamentar pode apresentar uma lei que crie uma política pública, desde que não disponha sobre atribuições dos órgãos da administração pública. Vejamos:

Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Lei municipal. Iniciativa parlamentar. Política pública. Vício de iniciativa. Atribuição de órgão público. Repercussão geral. Recurso provido. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou parcialmente procedente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em face da Lei



Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela **Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caeiras**, que “institui no âmbito do Município de Caeiras, o programa ‘Mulher - sua saúde, seus direitos’ e dá outras providências”. 2. O recurso busca reformar o acórdão de origem para afastar o reconhecimento de inconstitucionalidade dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como do artigo 3º da referida Lei Municipal, os quais tratam da execução da política pública do programa “Mulher - sua saúde, seus direitos”, argumentando que não houve invasão da reserva da administração, exceto em um ponto específico em que se atribuía função a órgão público. 3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação, concluindo que os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como o artigo 3º da Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, invadiram a reserva da administração e violaram o princípio da separação de poderes por disporem sobre o meio de cumprimento da política pública de promoção da saúde e o modo de proceder. II. Questão em discussão 4. A questão em discussão consiste em saber se lei municipal de iniciativa parlamentar que institui programa de política pública de saúde e dispõe sobre o modo de sua execução e atribuições de órgão público viola o princípio da separação de poderes por vício de iniciativa. III. Razões de decidir 5. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), assentou que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, sendo as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal. 6. A Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, estabelece política pública de conscientização de mulheres sobre seus direitos e sobre sua saúde, promovendo educação em saúde e cidadania por meio de eventos, cursos, cartilhas e outros materiais. 7. **Apenas a expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, contida no parágrafo 4º do artigo 1º da Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, padece de vício de iniciativa, pois dispõe sobre atribuição de órgão da administração pública, matéria afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento cristalizado no tema 917 da repercussão geral.** 8. Os demais dispositivos da lei (art. 1º, §§ 2º, 3º, 4º – exceto a expressão inconstitucional – e art. 3º) são constitucionais, uma vez que tratam da implementação de política pública e criam deveres de atuação positiva para o Executivo sem adentrar o núcleo da iniciativa reservada da organização e funcionamento da Administração Pública. IV. Dispositivo e tese 9. **Recurso extraordinário provido. Declarada a inconstitucionalidade da expressão “através da Divisão Municipal de Saúde” do art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caeiras, e a constitucionalidade dos demais dispositivos da norma.**

(RE 1534851, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01-09-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2025 PUBLIC 09-09-2025)

Ressalto ainda que os incisos I, II e III, do Art. 3º do projeto em tela além das atribuições supracitadas, criam despesas que não foram devidamente planejadas.

Cumpre frisar nesse sentido que em que pese o Tema 917 do Supremo Tribunal Federal considera constitucional a criação de despesas por parte do Poder Legislativo, a tese não a dispensa da



observação das demais regras orçamentárias previstas na constituição.

Embora o STF tenha assentado, no Tema 917 e, mais especificamente, no RE 1.534.851, a possibilidade de lei parlamentar instituir políticas públicas e gerar despesas, desde que não interfira na estrutura e atribuições de órgãos administrativos, o caso presente difere, pois os incisos I a IV do art. 3º **obrigam** a implantação de serviços, programas e articulações internas específicos. Não se trata apenas de estabelecer objetivos ou diretrizes, mas de impor, por via legislativa, a forma de execução da política, vinculando órgãos e estruturas administrativas, o que configura vício formal de iniciativa.

Desta forma, as disposições contidas no presente projeto de lei, ferem o Art. 167, I e II, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Além disso, os incisos I, II e III do art. 3º acarretam a **criação de despesas permanentes e de caráter continuado**, ao prever centros e núcleos de atendimento, moradia temporária mediante aluguel social ou casas-abrigo e programas de capacitação e inserção no mercado de trabalho, sem qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Neste ponto, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), assim dispõe:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - **compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.**



§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

#### **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

**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.**

**§ 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.**

**§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

**§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**

**§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.**

**§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

**§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**

**§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.**

Pois bem, percebe-se que o Projeto 018/2025, não dispõe da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tampouco dispõe da declaração de compatibilidade de emitida pelo ordenador de despesas.

Não houve ainda a compatibilização com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias e adequação com a Lei Orçamentária Anual.

Tal omissão viola o art. 167, I e II, da Constituição da República, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Viola, igualmente, os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigem, para a criação ou ampliação de ações governamentais com aumento de despesa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o



exercício de vigência e os dois subsequentes, declaração de adequação orçamentária e financeira e comprovação de compatibilidade com PPA, LDO e LOA, além da indicação da origem dos recursos.

Na forma do art. 15 da LRF, a geração de despesa que não atenda a esses requisitos é considerada **não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público**, razão pela qual a sanção integral do projeto, sem o saneamento dessas falhas, colocaria o Município em situação de potencial violação à responsabilidade fiscal.

Desta forma, ainda que sancionadas, as despesas decorrentes do projeto de lei do legislativo nº 18/2025, seriam consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público à luz do Art. 15, da LRF. Isso não por vontade e não na opinião deste gestor, mas por conta de imposição legal.

Embora o Art. 4º afirme que as despesas correrão por dotações próprias, a criação obrigatória de centros, aluguel social e programas (Inciso I, II e III do Art. 3º) implicam, necessariamente, na **criação de novas atribuições e despesas** que não foram objeto de planejamento orçamentário pelo Executivo.

### Dispositivo da Decisão

Diante do exposto, com fundamento no art. 66, § 1º, da Constituição Federal, no art. 36, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, no art. 167, I e II, da Constituição da República e nos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, **decido veta parcialmente** o Projeto de Lei nº 018/2025, incidindo o veto sobre os seguintes dispositivos:

- Art. 3º, inciso I;
- Art. 3º, inciso II;
- Art. 3º, inciso III;
- Art. 3º, inciso IV.

Os demais dispositivos do Projeto, por não incorrerem em vício de iniciativa e por estarem alinhados ao interesse público, são sancionados. A Lei será publicada, preservando-se o Art. 1º, Art. 2º, Art. 3º (com seus incisos V e VI) e os Art. 4º e Art. 5º.

Coloco-me à disposição e renovo a Vossa Excelência os protestos de elevada estima e consideração.

Alto Araguaia – MT, 16 de dezembro de 2025.

**JACSON MARLON NIEDER**  
Prefeito Municipal