



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Veto n.º 04/2026, oposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei Ordinária n.º 16/2026 (Autógrafo n.º 18/2026).

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal.

COMISSÃO: Comissão Especial (art. 64, I, e art. 292, caput, do RIMC)

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Veto Total n.º 04/2026, oposto pelo Prefeito Municipal ao Projeto de Lei Ordinária n.º 16/2026, de iniciativa parlamentar (Vereadora Isabella Garcia dos Santos), que “institui o Painel Municipal de Transparência e Fiscalização das Obras Públicas, torna obrigatória a instalação de QR Code em todas as placas de obras públicas municipais e dá outras providências”, consolidado no Autógrafo n.º 18/2026.

O projeto foi previamente submetido a esta Assessoria Jurídica, que, em Parecer datado de 20/06/2026, opinou pela legalidade e constitucionalidade da proposição, com ressalvas técnicas quanto à redação do art. 1º (erro de digitação) e quanto à necessidade de supressão do então art. 11, que condicionava a tramitação de pagamentos da obra à existência de placa/QR Code, por invadir o aspecto contratual da licitação, disciplinado exaustivamente pela Lei Federal n.º 14.133/21. As ressalvas foram acolhidas pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação, do que resultou o texto final consolidado no Autógrafo n.º 18/2026.

Aprovado o projeto, o Chefe do Poder Executivo apresentou veto total, recebido pela Câmara em 09/08/2026, sob o fundamento de que a proposição: (i) padeceria de vício formal de iniciativa, por invadir a competência privativa do Poder Executivo e o princípio da reserva de administração (arts. 53, §1º, e 70, IV, da Lei Orgânica Municipal; arts. 61, §1º, II, e 84, II, da CF/88, por simetria), com apoio na ADI 1391 MC (Min. Celso de Mello) e em precedente do TJMG (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.25.000678-0/000 – Município de Martinho Campos); e (ii) teria sido apresentada sem indicação de fonte de custeio ou dotação orçamentária, gerando despesa não estimada, em ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000).

Quanto à tempestividade do veto, não é objeto de controvérsia jurídica nos autos, tendo o próprio Executivo demonstrado a observância do prazo do art. 53, §1º, da Lei Orgânica Municipal, motivo pelo qual a análise que segue se concentra exclusivamente no mérito jurídico das razões do veto.

FUNDAMENTAÇÃO

Registra-se, de início, que o exame ora realizado se limita aos fundamentos estritamente jurídicos exarados nas razões do veto, não competindo a esta Assessoria emitir juízo sobre a conveniência política da medida, tampouco sobre a alegação de que a



Administração já vem cumprindo, por iniciativa própria, deveres de transparência (matéria de natureza política) estranha ao controle de juridicidade.

1. Do alegado vício de iniciativa e da violação ao princípio da reserva de administração

O art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria, reserva à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de lei que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, regime jurídico de servidores, organização administrativa e matéria orçamentária, dentre outras hipóteses taxativamente enumeradas. É dessa reserva constitucional de iniciativa que decorre o denominado princípio da reserva de administração, invocado no veto com apoio na doutrina do Min. Celso de Mello.

Nesse ponto, uma ressalva técnica se impõe: o trecho transcrito no veto (“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva [...]”), conforme pesquisa realizada por esta Assessoria junto aos repositórios oficiais de jurisprudência, corresponde à ementa da medida cautelar deferida na ADI 1.381-MC/AL, de relatoria do Min. Celso de Mello (Tribunal Pleno, sessão de 07/12/1995), e não à ADI 1.391 tal como indicado no veto. A imprecisão na numeração não desnatura a tese jurídica subjacente.

Superada essa observação, cumpre verificar se a tese da reserva de administração efetivamente se aplica ao caso concreto. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada em sede de repercussão geral no Tema 917 (ARE 878.911-RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou tese de que:

“Não usurpa 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).”

O critério fixado pelo STF é, portanto, objetivo: o vício de iniciativa somente se configura quando a lei de origem parlamentar (a) disciplina a estrutura ou o funcionamento interno de órgãos do Executivo, (b) atribui-lhes novas competências, ou (c) altera o regime jurídico de servidores públicos. A mera geração de despesa, por si só, é insuficiente para caracterizar a inconstitucionalidade formal.

Aplicando-se a orientação ao Autógrafo n.º 18/2026, verifica-se que o Projeto de Lei n.º 16/2026: (i) não cria órgão, cargo, função ou emprego público; (ii) não atribui competência a nenhuma secretaria ou departamento específico da Administração, sequer os nomeando; (iii) não institui regime de responsabilização funcional, disciplinar ou de qualquer natureza para servidores públicos; e (iv) não determina o meio técnico (sistema, fornecedor, metodologia) pelo qual o Executivo deverá cumprir a obrigação de publicidade, deixando essa escolha a critério exclusivo dos agentes competentes, exatamente como já havia sido corretamente identificado no Parecer originário desta Assessoria.



A lei limita-se a impor um resultado (a disponibilização de informações já produzidas no curso da execução orçamentária e contratual) em portal já mantido pelo Município, matéria de transparência e fiscalização inserida na função típica do Poder Legislativo (art. 31, caput, CF) e que já encontra amparo normativo no art. 8º da Lei Federal n.º 12.527/2011 (LAI) e no art. 48-A da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF).

O veto sustenta a aplicabilidade de precedente do TJMG na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.25.000678-0/000 (Município de Martinho Campos), que declarou inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar sobre controle e rastreamento de frota de veículos públicos. Todavia, o precedente é distinguível do caso concreto, explica-se: naquele julgado, a lei impunha a instalação de sistema específico de rastreamento e, mais relevante, instituía regime de responsabilização de servidores públicos e do próprio Chefe do Poder Executivo, circunstância que a própria ementa do acórdão aponta como fundamento da inconstitucionalidade, por tratar de regime jurídico de servidores e de estrutura/funcionamento administrativo, hipóteses expressamente excepcionadas pelo Tema 917.

O Projeto de Lei n.º 16/2026, ao revés, não contém qualquer dispositivo de responsabilização funcional ou disciplinar, nem impõe sistema técnico específico, situando-se, portanto, fora do núcleo protegido pela reserva de administração e dentro da zona de legitimidade da iniciativa parlamentar reconhecida pelo Tema 917 e pelos precedentes já colacionados no Parecer originário (ARE 878.911/RJ; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade n.º 2332901-11.2023.8.26.0000, Rel. Des. Renato Rangel Desinano).

Da mesma forma, o precedente citado pelo veto relativo ao Recurso Extraordinário 653.041 AgR/MG (fisioterapia em unidades básicas de saúde) tratava de hipótese de efetiva criação de atribuição a órgão do Executivo (serviço de saúde), circunstância também ausente no caso concreto, tal como já havia sido corretamente afastado por esta Assessoria em parecer anterior (Parecer ao Veto n.º 01/2026 – PL 09/2026), em situação análoga.

Conclui-se, portanto, que o argumento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação à reserva de administração não procede, por não se enquadrar a proposição em nenhuma das hipóteses de iniciativa privativa do art. 61, §1º, II, da CF/88, tampouco nas exceções reconhecidas pela jurisprudência ao Tema 917 do STF.

2. Da alegada ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 113 do ADCT c/c art. 16 da LRF)

O art. 113 do ADCT (incluído pela EC n.º 95/2016) exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do respectivo impacto orçamentário-financeiro. De modo complementar, o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à declaração do ordenador de despesa quanto à



adequação orçamentária e financeira. São exigências formais legítimas e efetivamente não observadas no processo legislativo do PL 16/2026, o que confere densidade jurídica superior a este fundamento do veto, em comparação ao anterior.

Ainda assim, o fundamento não se sustenta como causa suficiente, isoladamente, para o veto total. Em primeiro lugar, o Painel Municipal de Transparência, nos termos do art. 2º do Autógrafo, será hospedado no Portal Oficial do Município já existente, cuja infraestrutura digital já é mantida e custeada pelo ente público, não havendo criação de nova estrutura de tecnologia da informação. Em segundo lugar, a inserção periódica de dados (arts. 6º a 9º) recai sobre informações que a Administração já está legalmente obrigada a produzir e manter, seja por força da Lei Federal n.º 14.133/21 (fiscal de contrato, cronograma físico-financeiro), seja por força do próprio art. 48-A da LRF (dados de execução da despesa), de modo que o incremento de trabalho administrativo não configura, propriamente, criação de despesa obrigatória continuada em sentido técnico, mas sim reorganização e publicização de dados preexistentes.

Ressalva deve ser feita, contudo, quanto à exigência de placa informativa com QR Code em todas as obras públicas municipais (art. 3º), que representa item de despesa corrente concreta e recorrente, ainda que de pequena monta, razão pela qual, em rigor técnico, deveria ter sido acompanhada de estimativa de impacto, ainda que sucinta, no curso do processo legislativo. Trata-se, todavia, de vício sanável e de baixa materialidade, insuficiente, por si só, para justificar o veto total do projeto, sobretudo porque (i) a jurisprudência do STF, no âmbito do próprio Tema 917, é no sentido de que a mera criação de despesa, dissociada de invasão da estrutura, atribuição de órgãos ou regime de servidores, não gera vício formal apto a inquinar a lei de nulidade; e (ii) compete ao próprio Executivo, no exercício regular de sua competência de gestão orçamentária, alocar a verba necessária ao cumprimento da lei dentro das dotações genéricas de manutenção e publicidade já existentes, sem que isso implique vício no processo legislativo.

Conclui-se, assim, que o argumento orçamentário-financeiro possui fundamento técnico-formal parcialmente legítimo quanto à exigência de placas com QR Code, mas não alcança, isoladamente, gravidade suficiente para justificar a rejeição integral do projeto.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina, juridicamente, pela IMPROCEDÊNCIA das razões jurídicas exaradas no Veto n.º 04/2026 ao Projeto de Lei Ordinária n.º 16/2026, porquanto:

(a) o argumento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação à reserva de administração não se sustenta, uma vez que a proposição não cria, altera ou atribui competências a órgãos do Poder Executivo, tampouco disciplina regime jurídico de servidores ou estrutura administrativa, matérias de iniciativa privativa nos termos do art. 61, §1º, II, da CF/88, tratando-se, ao contrário, de matéria de fiscalização, controle e publicidade inserida na função típica do Poder Legislativo, sob amparo da tese fixada no Tema 917 do STF (ARE 878.911/RJ) e distinguível do precedente do TJMG invocado no



veto (Martinho Campos), cuja lei, diversamente, instituía regime de responsabilização de servidores e do Chefe do Executivo;

(b) o argumento de ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 113 do ADCT c/c art. 16 da LRF) possui fundamento técnico-formal parcialmente legítimo, restrito à exigência de placas com QR Code (art. 3º do Autógrafo), mas de baixa materialidade e insuficiente, isoladamente, para justificar o veto total, à luz da orientação consolidada de que despesas de pequena monta, sem alteração de estrutura, atribuição ou regime de servidores, não inquinam formalmente a lei.

Ante o exposto, juridicamente, opina-se pela REJEIÇÃO do Veto n.º 04/2026, com a consequente manutenção do Projeto de Lei Ordinária n.º 16/2026 (Autógrafo n.º 18/2026) tal como aprovado por esta Casa Legislativa.

Salvo melhor juízo, eis o parecer.

Soledade de Minas/MG, 16 de agosto de 2026.

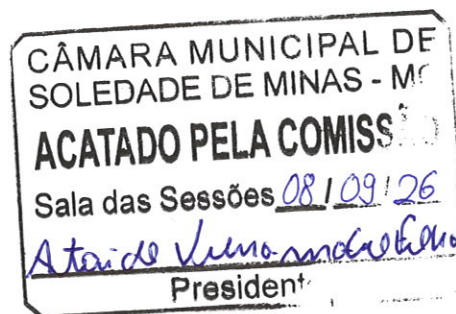


Documento assinado digitalmente
BRYAN AMBROSIO DE OLIVEIRA
Data: 16/08/2026 20:01:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Bryan Fraga de Oliveira Ambrósio

Assessor Jurídico

OAB/MG 234.179



AMARA RONI, RUI DE
SOLEDA, E. MINAS - M

ACATADO PELA COMISS

Sala das Sessões

Presidente