



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/GAB/70/2026

Congonhas, 11 de maio de 2026.

Ao Exmo. Sr. Averaldo Pereira da Silva,
Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Congonhas,
Rua Dr. Pacífico Homem Júnior, n.º 82, Centro, Congonhas/MG.

Assunto: Razões de Veto Total à Proposição de Lei n.º 25/2026.

Câmara Municipal de Congonhas



PROTOCOLO GERAL 946/2026
Data: 11/05/2026 - Horário: 15:00
Legislativo

**Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,**

Por meio do Ofício n.º 67, datado 16 de abril de 2026, o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Congonhas encaminha ao Chefe do Poder Executivo a **Proposição de Lei n.º 25/2026**, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Rodrigo Silva Mendes, que dispõe sobre “*a obrigatoriedade de disponibilização gratuita de água potável e/ou a permissão de entrada com garrafas de água em eventos com aglomeração de pessoas no Município de Congonhas e dá outras providências*”, para análise e decisão quanto a sanção ou veto, nos termos do art. 77 da Lei Orgânica do Município de Congonhas.

A Proposição de Lei tem o importante objetivo de evitar desidratação, mal-estar e exaustão térmica em eventos que promovam aglomeração de pessoas.

A análise de constitucionalidade de um projeto de lei deve ser realizada sob duplo enfoque: **formal** (adequação em relação às regras do processo legislativo) e **material** (compatibilidade do conteúdo).

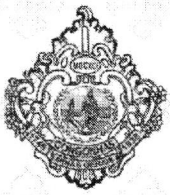
Havendo defeito na criação da lei, a análise do seu conteúdo (constitucionalidade material) torna-se inócua, por prejudicialidade.

No presente cenário, a despeito de se reconhecer a relevância social da Proposição de Lei n.º 25/2026, o projeto apresenta vícios de inconstitucionalidade formal e material, além de impropriedades técnicas, razão pela qual recomendar-se-á, ao final, o veto.

1. Inconstitucionalidade Formal Propriamente Dita – Iniciativa Privativa do Poder Executivo – Criação de despesa sem a indicação da respectiva fonte de custeio. Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro

A proposição de lei em exame não cuida de matéria inserida expressamente no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 74, inciso II da Lei Orgânica Municipal).

Entretanto, no que se refere à determinação que alcança **eventos públicos**, deve ser levado em conta o disposto na Constituição da República e na Constituição Estadual sobre o assunto, uma vez que as normas de atribuições dos entes políticos são princípios sensíveis, de observância obrigatória, sendo aplicável o **princípio da simetria**.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ao fixar as competências privativas do Presidente da República, chefe do Poder Executivo da União, o art. 61, §1º da CR determinou:

“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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

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

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

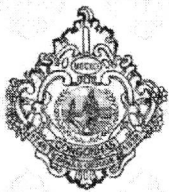
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (...).”

Da mesma maneira, a Constituição Estadual de Minas Gerais dispôs sobre as competências privativas do Governador do Estado em seu art. 90, XIV que:

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Nesse sentido, cabe ao Poder Executivo dispor sobre a estrutura da prestação dos seus serviços, pois cabe a este a **gestão da coisa pública**, respeitados os postulados de conveniência e oportunidade e sempre voltado ao atendimento do interesse público.

Considerando que o projeto de lei impõe “*a distribuição de água potável, em quantidade suficiente a garantir condições adequadas de hidratação para todos*”, o texto legal genérico invade competência privativa do Poder Executivo referente a organização administrativa, havendo vício formal insanável.

Sem embargo, depreende-se que a respeitável proposição de lei pretende compelir o Poder Executivo a criar estrutura aquisição/disponibilização de água, definição logística de pontos de distribuição, cálculo de “quantidade suficiente”, eventual contratação de estrutura, fiscalização operacional durante eventos, alocação de servidores e recursos para tanto.

Ou seja, não se trata apenas de uma diretriz geral de proteção à saúde, a norma, ao estabelecer dever material específico relacionado à execução de eventos públicos, **interfere diretamente na gestão administrativa, logística e orçamentária do Poder Executivo**, cuja organização e definição de prioridades inserem-se no âmbito de sua competência constitucional privativa.

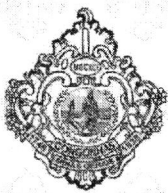
Ao se deparar com situações jurídicas semelhantes, assim decidiu o e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA DO SUS. PUBLICIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. (...) – *Há duas questões em discussão: (i) definir se a lei municipal ofende a iniciativa privativa do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes ao estabelecer obrigações ao ente público e (ii) estabelecer se há inconstitucionalidade formal pela ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro.*

III. RAZÕES DE DECIDIR

- O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do ARE 878.911 (tema 917 da repercussão geral), estabelece que **o Legislativo não pode interferir nas atividades executivas, principalmente no que tange ao modo de execução de políticas públicas.**

- A norma impugnada, ao definir a forma e a periodicidade da divulgação de listas de espera e impor obrigações específicas à Secretaria de Saúde, configura interferência indevida no Poder Executivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

- O Órgão Especial do TJMG, em casos semelhantes, tem afastado a inconstitucionalidade formal de leis que visam assegurar a publicidade de atos administrativos, quando estas não interferem diretamente nas atribuições do Executivo. Contudo, reconhece a inconstitucionalidade material quando a norma **ultrapassa seu caráter autorizativo e impõe determinações operacionais ao Executivo**. (...)

- A imposição de obrigações operacionais detalhadas ao Poder Executivo, como forma, periodicidade e destinatários da divulgação de dados, configura **inconstitucionalidade por invasão de competência**. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.352439-4/000, Relator (a): Des. (a) Renato Dresch, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 20/12/2024, publicação da súmula em 08/01/2025)

Registramos, ainda, que o entendimento consolidado no julgamento do **ARE 878.911** (Tema 917 Repercussão Geral), no sentido 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”¹, não se aplica à proposição em questão, justamente pelos motivos acima elencados.

Ademais, a proposta prevê a entrada em vigor do Projeto de Lei na data da publicação, o que significa a realização das **despesas já no presente exercício financeiro**.

Ocorre que a proposição de lei **não indica a fonte de custeio** para fazer frente às despesas necessárias, tampouco foi instruída com a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, à luz do princípio do equilíbrio orçamentário².

Contudo, em nível constitucional o **art. 113 do ADCT**, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, prescreve:

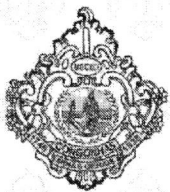
*Art. 113. A **proposição legislativa** que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.*

Trata-se de regra de caráter nacional, de observância cogente por todos os Poderes³ de todos os entes federativos, como já reiteradamente decidiu o Supremo Tribunal Federal:

¹ ARE 878911 RG, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, Processo eletrônico REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016

² “O orçamento é o início e o fim de toda ação estatal, pois a lei do orçamento é que permite a realização dos gastos públicos. Nada pode ser despendido sem a previsão nesta lei” (LEITE, Harrison Ferreira. *Manual de Direito Financeiro*. 8ª Edição. Rev. Atual. e Ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 123).

³ Afinal, a responsabilidade fiscal é um valor fundamental que deve ser respeitado e exigido de todos os agentes públicos, não exclusivamente do Poder Executivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.**

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, **a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988).** Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo **art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.**

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a **permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.**

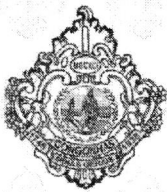
5. Com base no **art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022).



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Assim também a **Lei Orgânica Municipal**, que é peremptória ao prever que:

Art. 121. São vedados:

(...)

X – a criação ou aumento da despesa sem indicação do recurso para atender ao correspondente encargo.

No mesmo passo, a Lei Complementar n.º 101/2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal**, exige a realização de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como verificação da adequação da despesa que será acrescida em face das três leis orçamentárias, nos seguintes moldes:

“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”.

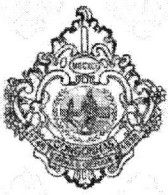
Pelo exposto, sob o enfoque formal, patenteada violação a regra do devido processo legislativo (nomodinâmica), entendemos que a Proposição de Lei n.º 25/2026 padece de inconstitucionalidade formal propriamente dita subjetiva.

2. Inconstitucionalidade Material – Violação do Princípio da Livre Iniciativa e Desproporcionalidade

No que se refere aos eventos privados, o projeto de lei também suscita questionamentos sob a ótica da livre iniciativa, princípio consagrado no art. 170 da Constituição da República como fundamento da ordem econômica nacional:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

Embora seja legítima a atuação estatal voltada à proteção da saúde e à defesa do consumidor, eventual intervenção legislativa sobre atividades econômicas privadas deve observar os critérios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**, sob pena de impor restrições ilegais ao exercício da atividade empresarial.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

A proposição n.º 25/2026 estabelece obrigação genérica de fornecimento gratuito de água potável em eventos privados a partir de redação ampla e indistinta, o que pode representar ônus desarrazoado, especialmente para pequenos promotores de eventos, já que o projeto não delimita objetivamente o conceito de evento privado, podendo alcançar reuniões de pequeno porte, festas particulares e outras situações incompatíveis com a finalidade pretendida.

O ordenamento jurídico já dispõe de mecanismos menos gravosos para proteção da saúde e do consumidor em eventos, inclusive **normas administrativas e sanitárias aplicáveis** conforme o caso concreto, de modo que a criação de obrigação legal genérica e permanente, desacompanhada de critérios técnicos objetivos, revela-se medida excessiva, especialmente quando não demonstrada a insuficiência dos instrumentos normativos já existentes.

Outro ponto sensível da proposição reside no dispositivo que condiciona a concessão de alvarás, autorizações e licenças municipais ao prévio cumprimento das exigências relacionadas à distribuição gratuita de água potável em eventos (**art. 7º**).

Tal previsão cria condicionante adicional ao particular, transferindo ao organizador privado não apenas os custos materiais da distribuição de água, mas também o risco de ter inviabilizada a realização de seu evento ou atividade em razão de requisito normativo aberto.

A concessão de alvarás e licenças administrativas deve guardar relação direta com requisitos indispensáveis à segurança, salubridade, ordenamento urbano e regular funcionamento da atividade pretendida, na forma da legislação vigente.

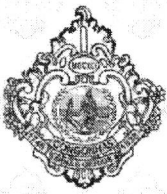
Assim, embora a finalidade pretendida pela proposição seja socialmente relevante, o meio eleito pelo legislador mostra-se potencialmente restritivo à livre iniciativa, revelando vício também de natureza material, pelo que recomendamos o veto do dispositivo por incompatibilidade com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e livre exercício da atividade econômica.

3. Técnica Legislativa – Lei Complementar n.º 95/1998

Quanto à técnica legislativa do texto normativo apresentado, ou seja, em relação à sua adequação ao que preconiza a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o padrão de redação legislativa no ordenamento pátrio, alguns apontamentos são necessários.

O parágrafo único do artigo 3º, traz a obrigatoriedade de disponibilizar água em “*quantidade suficiente*” e em “*locais de fácil acesso*”, redação genérica e subjetiva que se mostra incompatível com a precisão normativa exigida pela mencionada lei complementar, sem fixação de critérios objetivos mínimos para aferição e delimitação.

A ausência de parâmetros concretos torna incerto o cumprimento da obrigação e pode gerar interpretações divergentes quanto ao efetivo cumprimento da norma, em desacordo com o art. 11 da Lei Complementar n.º 95/1998.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, **precisão** e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas (...).

Ante o exposto, embora nobilíssima a intenção do ínclito autor da Proposição de Lei n.º 25/2026, temos que o ato incorre em **inconstitucionalidade formal propriamente dita**, na medida que a propositura trata de matéria de competência privativa do Poder Executivo, criando despesa obrigatória sem indicação específica da fonte de custeio e sem prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, como exige a Constituição da República (art. 113 do ADCT), bem como apresenta vício de **inconstitucionalidade material**, por violação ao Princípio da livre iniciativa quanto à imposição de fornecimento de água nos eventos *privados*.

Por essa razão, recomenda-se ao Exmo. Sr. Prefeito a aposição de **veto jurídico e total**, nos termos do art. 89, inciso VIII da LOM.

Na oportunidade, renovo a Vossas Excelências meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

ANDERSON COSTA Assinado de forma digital
CABIDO:81361742 por ANDERSON COSTA
615 CABIDO:81361742615
Dados: 2026.05.11
14:41:37 -03'00'

ANDERSON COSTA CABIDO
Prefeito de Congonhas