

OF GP Nº 2324/2025

Cuiabá, 13 de agosto de 2025.

A Sua Excelência, a Senhora
Vereadora PAULA PINTO CALIL
Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá
NESTA

Senhora Presidente.

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência e aos Dignos Vereadores a **Mensagem nº 90 /2025** com as **RAZÕES DE VETO TOTAL** ao PL nº 135/2025, de autoria da Ilustríssima Vereadora Maysa Leão, que “DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE NA MATRÍCULA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL”.

Na oportunidade, reitero os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



ABILIO BRUNINI
Prefeito Municipal



MENSAGEM Nº 90/2025

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE,
EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** ao PL nº 135/2025, de autoria da Ilustríssima Vereadora Maysa Leão, que “**DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE NA MATRÍCULA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**”.”, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A ilustre Vereadora apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

A proposição em análise, não obstante sua indiscutível relevância social e o mérito em promover a proteção e garantia de direitos às crianças e adolescentes em acolhimento institucional, padece de vício formal de iniciativa, na medida em que a proposição versa sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

O texto normativo impõe diretamente à Administração Pública municipal um conjunto de diretrizes específicas relativas à estrutura, ao funcionamento, ao modelo de gestão, à organização e à administração dos



serviços educacionais, estabelecendo obrigações administrativas que interferem diretamente na organização da máquina pública municipal.

Trata-se de conteúdo inserido no cerne da função de governo, cuja normatização é de titularidade exclusiva do Poder Executivo, por envolver decisões estruturantes da organização e da operacionalização da administração pública, especialmente no que tange à gestão dos serviços educacionais municipais.

Essa ingerência do Poder Legislativo em atribuições típicas do Executivo viola o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, ao configurar usurpação de competência administrativa. Os dispositivos constitucionais que estabelecem a iniciativa reservada têm por objetivo garantir o equilíbrio institucional e a autonomia funcional entre os Poderes da República.

A gestão e administração dos serviços educacionais, incluindo as políticas de matrícula e organização escolar, constitui atividade típica do Executivo no exercício de sua função administrativa.

Cabe ao Chefe do Executivo, com base em seu plano de gestão, definir prioridades, metas e estratégias de execução dos serviços públicos, inclusive quanto à forma de organização e funcionamento do sistema educacional municipal. Ao Poder Legislativo, por outro lado, compete a edição de normas gerais e abstratas, observados os limites constitucionais da iniciativa legislativa.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o Poder Legislativo não pode invadir a esfera da administração pública nem criar normas cujo conteúdo, na prática, configure ato administrativo. Proposições que impõem obrigações específicas à Administração, sem respaldo na reserva de iniciativa, incorrem em vício formal insanável.



II.1 – ASPECTOS GERAIS DAS LEIS AUTORIZATIVAS E QUESTÕES RELACIONADAS À INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUANDO AFETAM DIRETAMENTE A ESTRUTURA OU FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, VIOLANDO A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO

Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (RE 878.911/RJ), as leis de natureza autorizativa são válidas apenas quando não impõem obrigações, não geram despesas vinculadas e não interferem na estrutura da Administração. Tais condições, no entanto, não se verificam no caso em exame.

O Projeto de Lei nº 135/2025, ao estabelecer diretrizes específicas para a prioridade na matrícula de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, ultrapassa os limites da atuação legislativa e adentra campo reservado à deliberação exclusiva do Chefe do Poder Executivo, configurando clara invasão de competência constitucional.

A matéria objeto da proposição interfere diretamente na organização da Administração Pública municipal, na definição de políticas públicas educacionais e na forma de administração dos serviços educacionais, todas questões inseridas na esfera de competência privativa do Poder Executivo Municipal.

A jurisprudência é firme no sentido de que a natureza autorizativa não afasta o vício de iniciativa quando a proposição incide sobre matéria de iniciativa reservada.

Os Tribunais, dentre eles o TJ/MT inclusive, tem declarado a inconstitucionalidade de leis autorizativas que tratem de temas típicos da



função administrativa, como a criação de estruturas, programas e serviços públicos específicos. Nesse sentido, colacionam-se os seguintes precedentes:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
MEDIDA CAUTELAR – LEI N. 11.372/2021 –
MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS – INICIATIVA DO
LEGISLATIVO – DISPONIBILIZA MONITORES EM
ÔNIBUS MUNICIPAIS ESCOLARES – VÍCIO DE
INICIATIVA – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -
NATUREZA AUTORIZATIVA QUE NÃO
DESABONA A INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO
PROCEDENTE. A lei questionada, que institui a
presença de monitores de ônibus escolares
municipais, em tese, viola o princípio da
separação de poderes, além de ofender o
princípio da legalidade orçamentária. A natureza
de lei autorizativa não desabona a conclusão de
sua inconstitucionalidade. (N.U 1020724-
59.2022.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL,
GUIOMAR TEODORO BORGES, Órgão Especial,
Julgado em 07/12/2023, Publicado no DJE
07/12/2023)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
MEDIDA CAUTELAR – LEI N. 1.480/2023 –
MUNICÍPIO DE NOVA BANDEIRANTES –
INICIATIVA DO LEGISLATIVO – LEI MUNICIPAL
QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PAGAR
INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS**



AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - NATUREZA AUTORIZATIVA QUE NÃO DESABONA A INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO PROCEDENTE. A lei que autoriza o incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate a Endemias – ACE, viola o princípio da separação de poderes, por se tratar de matéria privativa do Poder Executivo. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade. (N.U 1014934-60.2023.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, GUIOMAR TEODORO BORGES, Órgão Especial, Julgado em 18/12/2023, Publicado no DJE 18/12/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação



Animal' nas escolas municipais, e imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável. O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da CEMG. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25264022420228130000, Relator.: Des.(a) Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 17/09/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 01/10/2024)

Assim, reafirma-se que o vício de iniciativa não é sanável pela sanção, pois decorre de inobservância à regra de competência constitucional.

A manutenção do projeto afrontaria os princípios da separação dos poderes (art. 2º da CF/88) e da legalidade estrita, além de comprometer a segurança jurídica e a racionalidade administrativa.

II.2 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSTA LEGISLATIVA

A gestão dos serviços públicos, especialmente os ligados à política educacional e de assistência social, constitui atribuição típica do Poder Executivo, que, no exercício da função administrativa, planeja, estrutura, executa e financia tais ações com base em critérios técnicos, orçamentários e estratégicos.



Nesse contexto, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, estabelece que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo o processo legislativo que disponha sobre a organização da administração pública e os serviços públicos. Tal prerrogativa visa assegurar a harmonia entre os Poderes, preservando a autonomia funcional do Executivo.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, no mesmo sentido, reforça essa reserva de iniciativa ao prever, no art. 195, parágrafo único, inciso III, que compete privativamente ao Prefeito a proposição de leis que disponham sobre a criação, estrutura e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal. A Lei Orgânica do Município de Cuiabá, por sua vez, reitera esse comando no art. 41, incisos I, III e XXII.

O Projeto de Lei nº 135/2025, ao estabelecer diretrizes específicas para a prioridade na matrícula de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, ultrapassa os limites da atuação legislativa e adentra campo reservado à deliberação exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

II.3 – DAS IMPLICAÇÕES NA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A análise do Projeto de Lei nº 135/2025 evidencia que sua implementação, embora apresentada sob a forma de norma geral, repercute diretamente sobre a estrutura organizacional da Administração Pública e sobre as competências privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Trata-se, portanto, de iniciativa parlamentar que impõe obrigações concretas à Administração, com efeitos diretos na organização interna da máquina pública, nos fluxos de execução orçamentária e na definição de prioridades governamentais, violando frontalmente a reserva



de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Com efeito, a gestão e administração dos serviços educacionais, incluindo as políticas de matrícula e organização escolar, constitui atividade típica do Executivo no exercício de sua função administrativa.

Cabe ao Chefe do Executivo, com base em seu plano de gestão, definir prioridades, metas e estratégias de execução dos serviços públicos, inclusive quanto à forma de organização e funcionamento do sistema educacional municipal.

Ademais, a proposição legislativa não apresenta qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem demonstra sua compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em flagrante desrespeito aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

A ausência desses elementos compromete a legalidade da norma e demonstra a ausência de planejamento técnico indispensável à criação de novas despesas obrigatórias.

Portanto, a norma proposta, ainda que redigida sob a forma de lei geral, impõe, de forma disfarçada, a execução de programa público específico, com estrutura e encargos definidos, o que atrai a incidência das normas constitucionais que vedam a iniciativa parlamentar em matérias de competência privativa do Executivo.

II.4 - DA EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE



Ademais, cumpre destacar que a matéria objeto da proposição já encontra amparo e regulamentação no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), que estabelece de forma abrangente os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, incluindo aqueles em situação de acolhimento institucional.

O **artigo 53 do ECA** já assegura à criança e ao adolescente o direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, garantindo-lhes igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Outrossim, o **artigo 54 do ECA** determina que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, bem como a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador, e o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.

O **artigo 101, inciso VII, do ECA**, que trata das medidas específicas de proteção, já prevê o acolhimento institucional como medida excepcional e provisória, não implicando privação de liberdade.

O **parágrafo 1º** do mesmo artigo estabelece que o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.



Dessa forma, a legislação federal já contempla de maneira suficiente e adequada a proteção dos direitos educacionais das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, tornando desnecessária e redundante a criação de norma municipal específica sobre a matéria.

III – CONCLUSÃO

Conclui-se, assim, que o **Projeto de Lei nº 135/2025** apresenta vício formal insanável de iniciativa, ao tratar de matéria afeta à organização da Administração Pública e à formulação de políticas públicas educacionais, competência esta que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, a matéria já encontra adequada regulamentação no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), que estabelece de forma abrangente os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, incluindo aqueles em situação de acolhimento institucional, tornando desnecessária e redundante a criação de norma municipal específica.

O veto total se justifica pela impossibilidade de aproveitamento parcial da proposição, uma vez que os vícios identificados comprometem a estrutura normativa como um todo, não sendo possível a supressão apenas de dispositivos específicos sem comprometer a coerência e a funcionalidade da norma.

Ressalta-se que o veto não implica desprezo ou desconsideração pela relevante causa social que motivou a proposição. Ao contrário, reconhece-se a importância da proteção aos direitos das crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Contudo, tal proteção deve ser implementada por meio de instrumentos normativos que respeitem a repartição constitucional de competências e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.



O Poder Executivo Municipal, no exercício de suas competências constitucionais e legais, permanece comprometido com a garantia dos direitos educacionais de todas as crianças e adolescentes do município, incluindo aqueles em situação de acolhimento institucional, podendo, se necessário, apresentar proposição própria sobre a matéria, observadas as normas constitucionais de competência e os princípios da administração pública.

Estas são, Excelentíssima Senhora Presidente e Excelentíssimos Senhores Vereadores, as razões que fundamentam o veto total ora apresentado, submetendo-se à elevada apreciação dessa Augusta Casa Legislativa.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 13 de agosto de 2025.



ABILIO BRUNINI
PREFEITO MUNICIPAL

