

OF GP Nº 2325/2025

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 91/2025** com as **Razões de Veto Total** ao PL nº 297/2025, de autoria da Ilustríssima Vereadora Katiuscia Manteli, que ***"Institui a Política Municipal de Gestão Compartilhada das áreas públicas de uso comum do município de Cuiabá."***

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

Atenciosamente,



**ABILIO BRUNINI**  
**Prefeito Municipal**



**MENSAGEM Nº 91/2025**

**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** aposto ao PL nº 297/2025, de autoria da Ilustríssima Vereadora Katiuscia Manteli, que ***“Institui a Política Municipal de Gestão Compartilhada das áreas públicas de uso comum do município de Cuiabá.”***, 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 gestão eficiente dos espaços públicos municipais, 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 das áreas públicas de uso comum, 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 bens públicos 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 de bens públicos, incluindo as áreas públicas de uso comum, 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 gestão e utilização dos espaços públicos municipais. 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 297/2025, ao estabelecer diretrizes específicas para a gestão compartilhada das áreas públicas de uso comum, 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 de gestão patrimonial e na forma de administração dos bens públicos, 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.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, 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) (grifos acrescidos)

Ademais, são inúmeros os julgados no mesmo sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa. Não configuração. Independência entre Poderes. Invasão de autonomia do Executivo. Competência para dispor sobre a organização e atribuições de suas secretarias. Falta de prévio planejamento administrativo e orçamentário. Impacto financeiro. Inconstitucionalidade formal. 1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar da independência e harmonia, proíbe interferência ilegítima de um Poder em outro. 2. **Para se classificar como autorizativa, o consentimento deve recair sobre matéria já prevista em norma anterior, ou seja, deve primar inicialmente pela observância da reserva de iniciativa e discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.** 3. Por macular os arts. 39, § 1º, II, d e 65, VII da CER e, por simetria aos arts. 61, § 1º, II, a e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LM 2.955/2022 de iniciativa da Câmara de Vereadores que autoriza a formalização de convênios com entidades civis, impondo a reestruturação de funções e a previsão de despesas no âmbito do Município, invadindo, portanto,



competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LM 2.850/2021 gera aumento de despesa, com evidente impacto financeiro, obrigando o Município a, sem prévio estudo técnico e planejamento, efetivar convênios e destinar gastos sem o necessário orçamento. 5. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LM 2.955/2022 com efeitos ex tunc. (TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08105186120228220000, Relator.: Des. Gilberto Barbosa, Data de Julgamento: **26/05/2023**, Gabinete Des. Gilberto Barbosa)

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 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 297/2025, ao estabelecer diretrizes específicas para a gestão compartilhada das áreas públicas de uso comum **ultrapassa os limites da atuação legislativa e adentra campo reservado à deliberação exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

Conforme reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a forma redacional da norma não afasta a análise de seu conteúdo material para fins de aferição de vício de iniciativa. Como exemplo, colaciona-se os seguintes entendimentos:

**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) (grifos acrescidos)

### **II.3 – Das Implicações na Estrutura e Organização Administrativa, Distinção em Relação ao Precedente da ADI 4723 e Inaplicabilidade do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal**

A análise do Projeto de Lei nº 297/2025 evidencia que sua implementação, embora apresentada sob a forma de autorização legislativa, 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 de bens públicos, incluindo as áreas públicas de uso comum, 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 gestão e utilização dos espaços públicos municipais.

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 autorização, 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.

Conclui-se, assim, que o Projeto de Lei nº 103/2025 apresenta vício formal insanável de iniciativa, ao tratar de matéria afeta à organização da Administração Pública e à formulação de políticas públicas, em descompasso com os precedentes da ADI 4723 e do Tema 917 do STF. A manutenção da norma, além de comprometer a harmonia entre os Poderes, configura afronta à cláusula da reserva de iniciativa e à racionalidade da gestão pública, razão pela qual se impõe o veto total à proposição aprovada.

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 297/2025**, ainda que redigido sob a forma de autorização legislativa, **invade a competência privativa do Chefe do Poder**



**Executivo**, ao dispor de maneira minuciosa sobre a criação, a estruturação, o financiamento, a gestão e a forma de implementação de um programa público específico, impondo obrigações concretas à Administração e criando despesas continuadas sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, apresentando vícios formais e materiais que comprometem sua validade jurídica e inviabilizam sua sanção, em afronta direta ao art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, ao art. 195, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso e ao art. 41 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, de forma que encaminha-se à elevada apreciação desta Egrégia Câmara Municipal as razões do **VETO TOTAL** por **inconstitucionalidade formal subjetiva e material**, e por **manifesta contrariedade ao interesse público**, na certeza de que Vossas Excelências, no exercício de suas funções constitucionais, acolherão as razões aqui expostas.

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



**ABILIO BRUNINI**

PREFEITO MUNICIPAL

