

OF GP Nº 246/2026

Cuiabá, 25 de junho de 2026.

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 43 /2026 com as **RAZÕES DE VETO PARCIAL** ao *Projeto de Lei nº 412/2025*, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador Dilemário Alencar, que “Institui o Programa ‘Escola que Protege’ para capacitação de profissionais da educação na identificação de sinais de abuso infantil na rede municipal de ensino”.

A decisão ora comunicada decorre de criteriosa análise jurídico-normativa realizada pela Procuradoria-Geral do Município, com fundamento no ordenamento constitucional vigente, na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e nas competências institucionais atribuídas ao Poder Executivo Municipal, especialmente quanto à preservação da separação dos Poderes, da reserva de administração e da iniciativa legislativa privativa em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública.

Ressalto que o **VETO PARCIAL** se refere **exclusivamente** ao **parágrafo único do art. 3º da proposição legislativa**, de forma que não compromete os objetivos fundamentais do Programa “Escola que Protege”, cuja relevância social e institucional é reconhecida por esta gestão, mas visa assegurar sua compatibilidade com os princípios constitucionais da legalidade, da separação dos Poderes, da reserva de administração e da segurança jurídica.

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

Atenciosamente,



ABÍLIO BRUNINI
Prefeito Municipal



MENSAGEM Nº 43 /2026

**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 PARCIAL** aposto ao *Projeto de Lei nº 412/2025*, que “Institui o Programa ‘Escola que Protege’ para capacitação de profissionais da educação na identificação de sinais de abuso infantil na rede municipal de ensino”, de autoria parlamentar, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O ilustre Vereador 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 legislativa revela inegável relevância social e institucional ao instituir programa voltado à capacitação de profissionais da educação para identificação de sinais de abuso contra crianças e pré-adolescentes nas escolas públicas da rede municipal de ensino, matéria que se relaciona diretamente à proteção integral da criança e do adolescente, à prevenção da violência, ao ambiente escolar seguro e à atuação municipal na educação básica.

Nesse contexto, reconhece-se que a instituição de diretrizes gerais de política pública voltadas à proteção de crianças e adolescentes encontra amparo no art. 227 da Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei nº 13.431/2017 e nas competências municipais relacionadas ao interesse local e à atuação prioritária do Município na educação infantil e no ensino fundamental.

Não obstante a nobre intenção que fundamenta a iniciativa, verifica-se que determinado dispositivo do texto aprovado, **especificamente o parágrafo único do art. 3º, extrapola os limites da competência legislativa parlamentar ao impor ao Poder Executivo modelo específico de execução do treinamento, mediante a obrigatória utilização de grupo multiprofissional e interdisciplinar composto por profissionais de áreas previamente determinadas.**

O parágrafo único do art. 3º dispõe que “deve-se utilizar um grupo multiprofissional e interdisciplinar que contenha profissionais da área de saúde, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos e profissionais da área jurídica”. **Tal comando, embora**



direcionado a uma finalidade pública legítima, ultrapassa a fixação de diretrizes gerais da política pública e incide sobre atribuições próprias da Administração Pública, especialmente quanto à escolha dos meios de implementação, à composição da equipe executora, à alocação de recursos humanos e à organização interna da Administração.

Diante desse cenário, **impõe-se o VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº 412/2025, especificamente quanto ao parágrafo único do art. 3º, por contrariar preceitos constitucionais relacionados à separação dos Poderes, à reserva de administração, à iniciativa legislativa privativa e à organização administrativa do Poder Executivo, devendo, portanto, ser suprimido da redação final da norma.

II.1 – Competência legislativa municipal e compatibilidade material da proposição com a proteção integral da criança e do adolescente

A primeira questão jurídica a ser enfrentada consiste em verificar se o Município possui competência para legislar sobre a instituição de programa voltado à capacitação de profissionais da educação para identificação de sinais de abuso infantil na rede municipal de ensino.

A matéria envolve, simultaneamente, educação básica municipal, proteção da infância e da juventude, prevenção de violência, articulação com mecanismos de denúncia e promoção de ambiente escolar seguro.

A Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II.

Além disso, a educação infantil e o ensino fundamental inserem-se de modo direto na esfera de atuação municipal, conforme o art. 211, § 2º, da Constituição Federal, que confere aos Municípios atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

A matéria também se conecta ao art. 227 da Constituição Federal, que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, direitos fundamentais e proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente densifica o princípio da proteção integral, estabelecendo que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Lei nº 13.431/2017 (ECA) também prevê deveres específicos de comunicação às autoridades competentes em hipóteses de suspeita ou confirmação de maus-tratos e atribui



relevância institucional aos estabelecimentos de ensino no sistema de proteção. O ECA, por sua vez, também estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, reforçando a necessidade de atuação articulada da rede de proteção, com atenção à identificação de situações de violência e ao encaminhamento adequado.

Diante desse quadro normativo, a instituição de diretrizes gerais voltadas à capacitação de profissionais da educação para identificação de sinais de abuso infantil **insere-se no âmbito do interesse local e da atuação municipal em educação e proteção de crianças e adolescentes**. O fato de a matéria também possuir relevância nacional ou estadual não retira a competência municipal, desde que a lei local não contrarie normas gerais federais ou estaduais, nem invada competências reservadas a outros entes federativos.

Aplicando-se tais premissas ao texto final aprovado, verifica-se que os arts. 1º e 2º se limitam a instituir o programa e a assegurar treinamento voltado à identificação de sinais de abuso moral, físico, sexual e exploração sexual infantil, inclusive em contexto digital.

Esses dispositivos não disciplinam matéria penal, processual penal, civil ou de proteção geral de competência exclusiva da União, nem pretendem alterar o regime jurídico nacional de proteção da infância. Ao contrário, atuam em nível local e complementar, mediante política pública municipal associada à rede municipal de ensino.

O art. 3º, *caput* e incisos, por sua vez, estabelece conteúdo mínimo do treinamento, contemplando noções conceituais, identificação de indicadores, aspectos éticos e legais, abordagem em casos de suspeita, bullying, abuso sexual digital, sinais de abuso contra crianças com deficiência e meios de denúncia. Tais previsões, consideradas em si mesmas, guardam pertinência com o objetivo do programa e funcionam como diretrizes materiais da capacitação, sem disciplinar de forma exauriente a metodologia, a carga horária, o calendário, a unidade administrativa responsável ou a forma de execução do treinamento.

A referência do texto a “pré-adolescentes” deve ser compreendida de forma compatível com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que utiliza as categorias jurídicas de criança e adolescente. Assim, eventual expressão não técnica constante da ementa e do art. 1º não deve ser interpretada como restrição indevida de proteção, mas como descrição genérica do público vulnerável a que se dirige a política pública. O próprio art. 3º utiliza expressamente a terminologia “crianças e adolescentes”, o que permite interpretação harmônica com a legislação federal de proteção integral.

Dessa forma, sob o prisma da competência legislativa e da constitucionalidade material, não se verifica óbice jurídico à sanção dos arts. 1º, 2º, 3º, *caput* e incisos, e 4º do projeto.



A proposição, nesses pontos, revela-se compatível com a autonomia municipal, com o interesse local, com a atuação prioritária do Município na educação infantil e no ensino fundamental e com o dever constitucional de proteção integral da criança e do adolescente.

II.2 – Da Inconstitucionalidade por Vício de Iniciativa, Usurpação da Competência Administrativa e separação dos Poderes

O pilar estrutural da República Federativa do Brasil, estabelecido pelo artigo 2º da Constituição Federal, é o princípio da Separação e Independência dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), os quais devem funcionar harmonicamente, mas sem que um possa interferir indevidamente nas funções típicas do outro.

Este princípio fundamental deve ser rigorosamente observado em todas as esferas da federação, incluindo a municipal. Sua transgressão acarreta, inegavelmente, o vício de inconstitucionalidade formal.

Embora a Câmara Municipal de Cuiabá tenha promovido ajustes no texto originário, inclusive com a supressão de dispositivos que disciplinavam aspectos mais diretamente relacionados à forma de execução do programa, à periodicidade do treinamento, à obrigatoriedade de participação, à definição dos profissionais abrangidos, à possibilidade de extensão a estagiários, à celebração de convênios e à previsão genérica de despesas, tais alterações revelam preocupação em aproximar a proposição dos limites constitucionais admitidos para leis de iniciativa parlamentar, restringindo-a, em grande medida, à instituição de diretrizes gerais de política pública.

Contudo, remanesceu no parágrafo único do art. 3º comando normativo que impõe a utilização de grupo multiprofissional e interdisciplinar composto por profissionais de áreas determinadas, circunstância que já introduz a necessidade de exame específico quanto à sua possível inconstitucionalidade, por eventual extrapolação da função legislativa e interferência na definição dos meios administrativos de execução, na composição de equipes técnicas, na alocação de recursos humanos e na organização interna da Administração Municipal, matérias ordinariamente compreendidas na esfera de atuação do Poder Executivo.

O dispositivo estabelece que “deve-se utilizar um grupo multiprofissional e interdisciplinar que contenha profissionais da área de saúde, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos e profissionais da área jurídica”. **A redação não se limita a sugerir diretriz pedagógica ou a recomendar a participação plural de áreas do conhecimento.**

Ao empregar comando obrigatório e especificar a composição mínima do grupo responsável pelo treinamento, o dispositivo vincula diretamente a forma de execução da política pública.



A exigência de grupo multiprofissional com profissionais de áreas determinadas interfere na esfera de gestão administrativa do Executivo, pois impõe a mobilização ou contratação de profissionais específicos, potencialmente vinculados a diferentes carreiras, órgãos ou secretarias.

Além disso, define previamente o arranjo institucional da capacitação, retirando do gestor a possibilidade de escolher, conforme disponibilidade administrativa, capacidade técnica, orçamento, parcerias, calendário e estrutura interna, a forma mais adequada de implementar o programa.

A distinção é relevante. A lei pode estabelecer que o treinamento aborde aspectos legais, pedagógicos, sociais, psicológicos e de saúde relacionados à identificação de sinais de abuso. Essa é uma diretriz de conteúdo.

O que não se mostra compatível com a reserva de administração é determinar, em lei de iniciativa parlamentar, que a execução seja necessariamente feita por grupo com determinada composição profissional. Nessa hipótese, a norma deixa de fixar finalidade pública e passa a disciplinar o modo de organização e execução da atividade administrativa.

É crucial diferenciar o estabelecimento de diretrizes gerais para uma política pública, que pode, de fato, ser legítima iniciativa do Poder Legislativo em matérias de interesse local (art. 30, I e II da CF/88), da imposição de meios específicos de execução, especialmente quando a norma predetermina a forma de atuação administrativa, a composição de equipe técnica e a mobilização de categorias profissionais determinadas.

No **primeiro caso**, a lei atua no plano normativo geral, fixando objetivos, conteúdos mínimos e parâmetros de proteção; **no segundo**, ingressa no domínio próprio da função administrativa, substituindo o juízo técnico e discricionário do gestor quanto à organização interna, à disponibilidade de pessoal, ao planejamento orçamentário e à definição dos instrumentos adequados à implementação da política pública.

Por essa razão, o parágrafo único do art. 3º demanda exame específico sob a perspectiva da reserva de administração e da separação dos Poderes, por conter comando que, em tese, ultrapassa a formulação de diretrizes gerais e incide diretamente sobre a estrutura operacional de execução do programa

Não se trata, portanto, apenas de afirmar genericamente que o parágrafo único do art. 3º invade a “organização administrativa”. O vício é mais específico: o dispositivo interfere na escolha dos meios de implementação do programa, na alocação de recursos humanos, na eventual articulação entre órgãos e na definição administrativa da equipe responsável pela capacitação.



Tais providências pertencem ao núcleo da função administrativa e devem ser definidas pelo Executivo, por ato próprio, observadas as capacidades institucionais, a legislação de pessoal, a disponibilidade orçamentária e a política educacional vigente.

A Constituição Federal, ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da Administração Pública, reserva-lhe a avaliação técnica, administrativa e discricionária quanto à oportunidade, conveniência e viabilidade dos atos concretos de gestão necessários à implementação de políticas públicas.

No caso em análise, essa esfera decisória compreende a definição do formato dos treinamentos, a escolha dos profissionais ou órgãos responsáveis por sua execução, a eventual composição de equipes técnicas, a alocação de servidores disponíveis e a articulação entre as áreas administrativas envolvidas.

Por isso, embora seja admissível que lei de iniciativa parlamentar estabeleça diretrizes gerais voltadas à capacitação dos profissionais da educação para identificação de sinais de abuso infantil, não se mostra compatível com a reserva de administração a imposição legislativa de um modelo obrigatório de execução, com predeterminação da composição profissional do grupo responsável pela atividade.

Além da inconstitucionalidade formal por violação à iniciativa reservada e à reserva de administração, há também comprometimento do princípio da separação dos Poderes. O Legislativo pode estabelecer a política pública e seus objetivos, mas não deve substituir o Executivo na definição minuciosa da equipe de execução, sobretudo quando isso possa repercutir na gestão de servidores, na coordenação intersetorial e na distribuição interna de competências administrativas.

Assim, a previsão contida no parágrafo único do art. 3º, ao impor composição mínima obrigatória para grupo multiprofissional e interdisciplinar, usurpa a competência administrativa do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe, por intermédio dos órgãos competentes, definir a forma de estruturação operacional e gerencial da política pública. **Por essa razão, o dispositivo deve ser vetado por inconstitucionalidade, em razão da violação ao princípio da separação dos Poderes, à reserva de administração e às regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à organização e ao funcionamento da Administração Pública.**

O veto parcial é juridicamente viável, pois recai sobre unidade normativa autônoma (parágrafo único do art. 3º), preservando a coerência e a aplicabilidade dos demais dispositivos do projeto.

II.3 – Análise do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal (RE 878.911 RG/RJ) e a sua distinção com relação à reserva de administração



A Comissão de Constituição, Justiça e Redação fundamentou a constitucionalidade da iniciativa parlamentar, citando o **Tema 917 do Supremo Tribunal Federal (RE 878.911 RG/RJ)**, que estabelece a legitimidade de leis de iniciativa parlamentar que criam despesas para a Administração, desde que não tratem de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos, conforme consignado no Parecer nº 596/2025.

Contudo, embora a tese fixada no **Tema 917 da Repercussão Geral** admita a iniciativa parlamentar para a instituição de políticas públicas em determinadas hipóteses, é igualmente necessário destacar que **o precedente não autoriza a ingerência legislativa nos meios concretos de execução administrativa, tampouco legitima a imposição, pelo Poder Legislativo, de modelo específico de organização, composição de equipe, alocação de pessoal ou forma de implementação de programa governamental.**

No precedente, o Supremo Tribunal Federal assentou ser constitucional lei parlamentar que, embora gerasse despesa, não alterava a estrutura da Administração, não criava ou modificava atribuições de órgãos ou servidores, nem interferia na gestão interna do Executivo, limitando-se à instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, medida considerada compatível com a atuação legislativa de caráter geral e não estruturante.

A interpretação a *contrario sensu* do Tema 917 evidencia que permanece vedada à iniciativa parlamentar quando a proposição avança sobre a organização administrativa, a atribuição de órgãos, o regime jurídico de servidores ou a definição dos instrumentos operacionais de execução da política pública.

Assim, o precedente reforça que a validade de leis parlamentares que impactam o Executivo depende da preservação da autonomia administrativa e da distinção entre a função normativa do Legislativo e a função administrativa do Executivo. Ao Legislativo compete estabelecer, dentro de sua esfera constitucional, comandos gerais e abstratos; ao Executivo compete transformar tais comandos em atos concretos de gestão, conforme planejamento administrativo, disponibilidade orçamentária, estrutura funcional e critérios técnicos de execução.

No caso concreto, a redação final do *Projeto de Lei nº 412/2025*, que institui o Programa “Escola que Protege”, revela que os arts. 1º, 2º, 3º, *caput* e incisos, e 4º, em princípio, permanecem dentro do espaço normativo admitido pelo Tema 917. Tais dispositivos instituem programa de proteção, asseguram capacitação aos profissionais da educação, definem conteúdos mínimos do treinamento e estabelecem a vigência da lei, sem criar órgão, cargo, função, vantagem, estrutura administrativa específica ou atribuição diretamente vinculada a determinada secretaria.

Nesse ponto, a previsão de capacitação de profissionais da educação para identificação de sinais de abuso moral, físico, sexual e exploração sexual infantil, inclusive em ambiente digital, encontra fundamento constitucional no dever estatal de proteção integral



da criança e do adolescente, previsto no art. 227 da Constituição Federal, além de guardar pertinência com a atuação prioritária do Município na educação infantil e no ensino fundamental.

Trata-se, portanto, de política pública local compatível com a competência municipal e, em tese, com a iniciativa parlamentar, desde que preservada a margem de conformação administrativa do Poder Executivo.

Situação diversa, contudo, verifica-se em relação ao parágrafo único do art. 3º, segundo o qual “deve-se utilizar um grupo multiprofissional e interdisciplinar que contenha profissionais da área de saúde, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos e profissionais da área jurídica”.

A norma não se limita a estabelecer conteúdo mínimo do treinamento ou diretriz material de proteção. Ao contrário, determina a forma de execução da capacitação, impondo a utilização de grupo específico e estabelecendo sua composição profissional mínima.

A imposição legal de grupo multiprofissional e interdisciplinar, com profissionais de áreas previamente determinadas, não configura mera diretriz programática. Trata-se de previsão operacional específica, apta a exigir alocação de pessoal, articulação entre setores administrativos, eventual mobilização de servidores de diferentes áreas, organização de agenda, definição de responsabilidades internas e, conforme o caso, contratação ou convocação de profissionais especializados.

Esses elementos pertencem ao campo próprio da função administrativa e devem ser definidos pelo Executivo, por meio dos órgãos competentes, conforme critérios técnicos, disponibilidade funcional e planejamento da política pública.

A decisão sobre a necessidade de equipe multiprofissional, sua composição, o número de profissionais envolvidos, a eventual participação de servidores da saúde, assistência social, educação ou área jurídica, bem como a forma de articulação entre tais áreas, constitui ato concreto de gestão.

Ainda que se reconheça a relevância técnica de abordagem interdisciplinar em matéria de proteção da infância, a definição obrigatória dessa estrutura de execução não pode ser imposta por lei de iniciativa parlamentar, sob pena de redução indevida da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Enquanto a jurisprudência protege a iniciativa parlamentar que define o que fazer, isto é, a política pública, seu objetivo e suas diretrizes gerais, a vedação persiste quando o legislador avança para detalhar como essa política será administrada, qual equipe deverá executá-la, quais áreas profissionais deverão ser necessariamente mobilizadas e qual arranjo funcional deverá ser utilizado.



A composição obrigatória de grupo de treinamento é expressão inequívoca da função administrativa, inserida na denominada reserva de administração, cujo exercício compete ao Executivo, sob pena de desequilíbrio na harmonia entre os Poderes.

É imperativo que a discricionariedade administrativa seja resguardada para que o Executivo, após eventual sanção da lei que institui o programa e fixa suas diretrizes gerais, possa decidir se a implementação será realizada por servidores da própria Secretaria Municipal de Educação, por capacitações internas, por parcerias intersetoriais, por apoio técnico de outros órgãos, por contratação regularmente instruída, por cooperação institucional ou por outro meio administrativo lícito e adequado à realidade municipal.

A obrigatoriedade legal de utilização de grupo multiprofissional e interdisciplinar, ainda que inspirada em finalidade pública legítima, suprime parcela relevante da autonomia gerencial do Executivo.

O vício não está na instituição do Programa “Escola que Protege”, tampouco na previsão de conteúdos mínimos do treinamento, mas na imposição parlamentar da forma de execução da capacitação e da composição da equipe responsável por sua realização.

Contudo, a liberdade do Poder Legislativo Municipal para instituir políticas públicas abstratas não se estende à prerrogativa de determinar os meios, a forma, a equipe e os instrumentos específicos de execução dessas políticas, especialmente quando tais elementos tangenciam o planejamento, a gestão de pessoal, o orçamento e a atuação operacional de órgãos da Administração Direta.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", que a iniciativa das leis que disponham sobre a *criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública* é privativa do Presidente da República, senão vejamos:

Art. 61 [...]

[...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre: [...]

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

Por força do **princípio da simetria**, esta prerrogativa é estendida aos Chefes do Executivo nos demais níveis da federação, inclusive ao Prefeito Municipal, conferindo-lhe a



competência para deflagrar o processo legislativo em temas que digam respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública municipal.

Também em simetria, a Constituição do Estado de Mato Grosso estabelece, em seu artigo 195, parágrafo único, inciso III, que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, vejamos:

Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

[...]

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal; (grifos acrescentados)

O Poder Executivo é o responsável constitucional pela gestão administrativa, pela direção superior e pela execução das políticas públicas, o que engloba a prerrogativa de auto-organização, gerindo os bens, serviços e órgãos públicos essenciais à consecução dos objetivos estatais.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido que a **ingerência parlamentar no âmbito da execução de políticas públicas viola a cláusula de reserva de iniciativa e a separação de poderes**, especialmente quando a norma cria obrigação indireta de agir ou reduz a margem de discricionariedade administrativa.

Qualquer interferência do Poder Legislativo, por meio de lei de iniciativa parlamentar, que altere a estrutura, o funcionamento, a atribuição ou o modo de atuação de órgãos da Administração Direta constitui usurpação de competência, gerando vício de inconstitucionalidade formal.

Em outras palavras, quando o Legislativo não apenas fixa objetivos, mas também determina como, por quem e mediante qual estrutura a política deverá ser executada, passa a invadir a reserva de iniciativa e de administração inerente ao Chefe do Poder Executivo.

A definição desses aspectos constitui atribuição típica do Executivo, que detém a prerrogativa constitucional de conduzir a administração local, organizar serviços públicos e estruturar políticas públicas de acordo com prioridades governamentais, limites fiscais, capacidade técnica e disponibilidade de pessoal.

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. Cabe ao Poder Legislativo a edição de normas gerais e abstratas, observados os limites constitucionais da iniciativa legislativa.



Praça Alencastro, 158, Centro
CEP 78.005-569 - Cuiabá-Mato Grosso

www.cuiaba.mt.gov.br



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3200300032003600310034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Por outro lado, compete ao Poder Executivo, com base em seu plano de gestão, definir prioridades, metas, estratégias e meios de execução dos serviços e programas públicos.

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 técnico e sem observância à reserva de iniciativa, incorrem em vício formal insanável.

Há muito o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que invadem a competência do Executivo. Destaca-se:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, ao julgar o **ARE 878.911/RJ** (Tema 917 da Repercussão Geral), assim se manifestou o Supremo Tribunal federal:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Também é oportuno destacar o magistério de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:



(...) a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração (In "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24.)

No plano local, a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** reafirma essa repartição de competências. Dispõe o **artigo 41** que compete ao Prefeito:

“XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas.”

Sobre esse ponto, a jurisprudência tem afirmado que leis de iniciativa parlamentar que criam programas, campanhas ou políticas públicas **com atribuições e definições específicas**, delimitando o campo de atuação do Poder Executivo no dever de implementá-las, podem padecer de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, quando ultrapassam a fixação de diretrizes gerais e ingressam na organização administrativa ou na execução concreta da política.

Isso porque tais iniciativas configuram ingerência indevida na atividade administrativa, invadindo a esfera decisória e gerencial do Chefe do Poder Executivo, especialmente quando retiram do gestor a possibilidade de escolher a forma mais adequada de implementar a política pública.

A proposição legislativa em exame, quando analisada em seus arts. 1º, 2º, 3º, caput e incisos, e 4º, não impõe, por si só, estrutura administrativa específica, nem cria atribuições determinadas a órgãos municipais, limitando-se a instituir política pública e a estabelecer conteúdo mínimo de capacitação. Todavia, o parágrafo único do art. 3º impõe ao Executivo método específico de execução, ao exigir a utilização de grupo multiprofissional e interdisciplinar composto por profissionais de áreas determinadas.

Em relação aos aspectos apontados, diversos são os entendimentos jurisprudenciais:

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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 3.891/2019. VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas a e e da Constituição da Republica), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, criando novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. A legislação impugnada limita a atuação do próprio poder executivo municipal, na medida em que estabelece vetores distintos daqueles já aplicados pelo município. Precedentes. 2. A teor dos artigos 926 e 927, incisos I e V, do Código de Processo Civil, que estabelecem o dever de uniformização de jurisprudência, a necessidade de observância aos precedentes do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como do órgão plenário deste e. Tribunal de Justiça, não há outro caminho se não o de adotar ao presente caso a mesma solução dada pelos tribunais pátrios a casos análogos ao presente. 3. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a



inconstitucionalidade da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, com efeitos ex tunc. (TJ-ES - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 5004171-47.2022.8.08.0000, Relator.: EDER PONTES DA SILVA, Tribunal Pleno)

Portanto, resta evidenciado que o *Projeto de Lei nº 412/2025* não padece de vício formal em sua integralidade, pois a instituição do Programa “Escola que Protege” e a definição de conteúdos mínimos de capacitação inserem-se no espaço constitucionalmente admitido para a atuação parlamentar, à luz do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

O vício jurídico se concentra no parágrafo único do art. 3º, que deixa de apenas fixar diretriz geral e passa a impor ao Executivo a forma de execução do treinamento, mediante grupo multiprofissional e interdisciplinar com composição profissional predeterminada.

Ao impor ao Executivo método específico de gestão administrativa, composição mínima de equipe e mobilização obrigatória de áreas profissionais determinadas, o parágrafo único do art. 3º viola a separação dos Poderes, a reserva de administração e o devido processo legislativo, impondo o reconhecimento de sua inconstitucionalidade formal subjetiva.

Portanto, a solução juridicamente adequada é o veto parcial exclusivamente ao parágrafo único do art. 3º, preservando-se os arts. 1º, 2º, 3º, *caput* e incisos, e 4º, de modo a compatibilizar a finalidade pública legítima da proposição com a autonomia administrativa do Poder Executivo, a higidez do processo legislativo e o equilíbrio institucional entre os Poderes.

II.4 – Do alcance do veto parcial e da preservação da finalidade pública do projeto

O veto ora apresentado possui alcance estritamente parcial e recai exclusivamente sobre o parágrafo único do art. 3º do *Projeto de Lei nº 412/2025*. Com isso, preservam-se os arts. 1º, 2º, 3º, *caput* e incisos, e 4º, os quais instituem o Programa “Escola que Protege”, asseguram treinamento aos profissionais da educação, definem conteúdos mínimos de capacitação e estabelecem a cláusula de vigência.

A supressão do parágrafo único do art. 3º não compromete a coerência, a finalidade ou a aplicabilidade do projeto. O art. 3º continuará a estabelecer o conteúdo mínimo do treinamento, e o Executivo manterá competência para regulamentar e executar a capacitação, inclusive podendo, se administrativamente conveniente e tecnicamente adequado, utilizar equipe multiprofissional ou firmar articulações intersetoriais.

A diferença é que essa escolha decorrerá de juízo administrativo próprio, mediante planejamento, regulamentação e avaliação técnica pelos órgãos competentes, e não de imposição legislativa de iniciativa parlamentar. Assim, preserva-se a finalidade



constitucionalmente legítima da proposição, sem comprometer a autonomia administrativa do Poder Executivo.

Devem, por conseguinte, ser sancionados os demais dispositivos, notadamente os arts. 1º, 2º, 3º, caput e incisos, e 4º, os quais tratam da instituição do Programa “Escola que Protege” e da definição de conteúdos mínimos de capacitação, honrando-se o mérito social da propositura e consolidando-se o compromisso do Município de Cuiabá com a proteção integral da criança e do adolescente.

Ato contínuo à sanção parcial da Lei, caberá ao Poder Executivo, por meio de ato próprio e legítimo, estabelecer a regulamentação complementar necessária para a implementação adequada do Programa “Escola que Protege”, podendo definir a metodologia, a equipe, a articulação intersetorial, os instrumentos administrativos e as demais providências necessárias à execução eficiente da política pública, sempre em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá, a legislação orçamentária e os princípios da Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e em estrita observância ao princípio da separação dos Poderes, indispensável à manutenção do equilíbrio institucional e da boa governança administrativa, **apresenta-se VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 412/2025, especificamente ao parágrafo único do art. 3º de sua redação final.**

O veto parcial fundamenta-se na inconstitucionalidade formal e material do referido dispositivo, uma vez que, ao determinar a utilização obrigatória de grupo multiprofissional e interdisciplinar composto por profissionais da área de saúde, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos e profissionais da área jurídica, **ultrapassa a fixação de diretrizes gerais de política pública e interfere na esfera própria de gestão administrativa do Poder Executivo, especialmente quanto à escolha dos meios de implementação, à composição da equipe executora, à alocação de recursos humanos e à organização interna da Administração.**

A presente decisão não recai sobre a finalidade do Programa “Escola que Protege”, reconhecidamente legítima e compatível com a proteção integral da criança e do adolescente, mas apenas sobre a imposição legal da forma de execução do treinamento e da composição obrigatória da equipe responsável, matéria que deve permanecer submetida ao juízo administrativo do Poder Executivo, mediante regulamentação e planejamento próprios.

Devem, por conseguinte, ser sancionados os arts. 1º, 2º, 3º, caput e incisos, e 4º do Projeto de Lei nº 412/2025, por se tratar de proposição inserida na competência municipal, relacionada à proteção integral da criança e do adolescente, ao interesse local e à



política educacional da rede municipal de ensino, sem criação de órgão, cargo, função, vantagem remuneratória ou alteração do regime jurídico de servidores.

A presente recomendação visa assegurar a legalidade da atuação administrativa municipal, possibilitando que a política pública idealizada pelo Legislativo seja executada de forma adequada, eficiente e em conformidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município de Cuiabá e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Submetem-se, assim, à elevada apreciação desta Augusta Casa as presentes razões, **requerendo-se a manutenção do VETO PARCIAL ao parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei nº 412/2025**, a fim de resguardar a segurança jurídica e a confiança de que Vossas Excelências, legítimos representantes do povo cuiabano e guardiões da ordem constitucional, acolherão as razões ora apresentadas.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 28 de junho de 2026.



ABILIO BRUNINI
PREFEITO MUNICIPAL

