

OF GP Nº 2318 /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 89/2025** com as **Razões de Veto Total** ao Projeto de Lei Complementar nº 9/2025, de autoria do Ilustríssima Vereadora Katiuscia Mantelli que ***“ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N.º 499, DE 08 DE OUTUBRO DE 2021, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO ESPAÇO DE ACOLHIMENTO À MULHER EM CUIABÁ”***.

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

Atenciosamente,



ABILIO BRUNINI
Prefeito Municipal



CINQUENTA

[Handwritten signature]



MENSAGEM Nº 89/2025

**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 Projeto de Lei Complementar nº 9/2025 que “***ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N.º 499, DE 08 DE OUTUBRO DE 2021, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO ESPAÇO DE ACOLHIMENTO À MULHER EM CUIABÁ***”, de autoria da Ilustríssima Senhora Vereadora Katiuscia Mantelli, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A referida autora submeteu à deliberação dos Pares o projeto ora em exame, devidamente aprovado por esta Casa Legislativa e encaminhado ao Poder Executivo em estrita observância à Lei Orgânica Municipal.

Embora de inegável relevância social e mérito na promoção da dignidade da pessoa humana, o texto apresenta **vício formal de iniciativa**, pois versa sobre matéria reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

A proposição impõe à Administração Pública municipal diretrizes específicas quanto à estrutura, ao funcionamento, ao modelo de atendimento, ao financiamento e à gestão da unidade SUS vinculada à Secretaria Municipal da Mulher (SMM), revelando-se uma normatização que exige implementação administrativa direta.



Trata-se de matéria inerente à função de governo, cuja normatização é exclusividade do Executivo, por envolver decisões estruturantes da máquina pública. Tal ingerência legislativa em atribuições típicas do Executivo configura grave violação ao princípio da separação de Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, configurando usurpação de competência administrativa.

É função do Chefe do Executivo, com base em plano de governo, definir prioridades, metas e estratégias no desempenho da gestão de serviços públicos — inclusive na criação de unidades assistenciais. Ao Legislativo compete, por sua vez, editar normas gerais e abstratas, respeitando os limites da iniciativa legislativa constitucionalmente definidos.

A doutrina e a jurisprudência são uníssonas ao afirmar que o Legislativo não pode ingressar na esfera administrativa nem editar normas que, na prática, configurem atos administrativos. Proposições que impõem obrigações administrativas, sem respaldo técnico e em clara violação à reserva de iniciativa, padecem de 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.

Embora redigido sob a forma de norma autorizativa, o Projeto de Lei Complementar nº 9/2025 não se limita a conceder uma faculdade genérica ao Poder Executivo, mas impõe, indiretamente, a instituição de um programa público específico – *“que dispõe sobre a criação do espaço de acolhimento à mulher em Cuiabá”* – com estrutura organizacional própria, objetivos definidos, diretrizes de funcionamento, previsão de público-alvo e obrigações administrativas detalhadas.



Tal conteúdo material interfere de modo direto na organização da Administração Pública e na definição de políticas públicas, violando a reserva de iniciativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

Conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 917 da Repercussão Geral, RE 878.911/RJ), leis autorizativas são válidas apenas quando não impõem obrigações, não geram despesas vinculadas e não alteram a estrutura administrativa. A proposta em tela não reúne nenhuma dessas condições.

Ao prever a criação de centros com estrutura física, equipe técnica, critérios de triagem e ações continuadas, o texto impõe ao Executivo a obrigação de implementar política pública específica e alocar recursos humanos e financeiros, sem margem de discricionariedade ou planejamento.

A jurisprudência também é firme ao entender que a natureza autorizativa não afasta o vício de iniciativa quando a proposição toca matéria de iniciativa reservada.

Os tribunais regionais, inclusive o TJ/MT, 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)



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)**

Além disso, é importante sublinhar que o poder de autorizar pressupõe o poder de recusar; ao autorizar algo que só o Chefe do Executivo poderia propor, o Legislativo usurpa função indevidamente.

Dessa forma, o vício de iniciativa identificado não se sanja com sanção do Executivo, pois decorre da inobservância de regra constitucional de competência. Manter o projeto contrariaria os princípios da separação dos Poderes, da legalidade estrita, da segurança jurídica e da racionalidade administrativa.



II.2 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E DA LEGITIMIDADE DA PROPOSTA

A gestão dos serviços públicos — inclusive na assistência social — é competência típica do Executivo, que planeja, estrutura, executa e financia ações com base em critérios técnicos e orçamentários.

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal reserva ao chefe do Executivo a iniciativa legislativa sobre organização da Administração e serviços públicos. Essa reserva é reiterada pelo art. 195, parágrafo único, da Constituição de Mato Grosso, e pelos incisos I, III e XXII do art. 41 da Lei Orgânica de Cuiabá.

O projeto, ao determinar a criação de um programa específico com diretrizes claras, desrespeita essa reserva, adentrando o campo reservado ao Executivo. A forma redacional (“autorizar”) não afasta o conteúdo material, o qual efetivamente impõe a implementação de equipamento público com obrigações operacionais e financeiras vinculantes.

Como reiterado no STF, a análise de vício de iniciativa considera o conteúdo efetivo da norma, não apenas sua forma.

II.3 – IMPACTOS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, DISTINÇÃO EM RELAÇÃO AO PRECEDENTE DA ADI 4723 E INAPLICABILIDADE DO TEMA 917

A implementação do Projeto de Lei exigiria arranjo institucional e financeiro complexo — estrutura física, pessoal especializado, convênios, recursos contínuos etc. — matéria reservada ao Executivo, que detém competência para definir viabilidade, prioridades e forma de execução.

Essa ingerência reduz a margem de planejamento e discricionariedade do Executivo, caracterizando intervenção indevida do Legislativo. A tentativa de



invocar precedentes como o ADI 4723 (normas que autorizaram ações públicas sem impor obrigações) ou o Tema 917, não se sustenta, diante da natureza vinculante do projeto ora vetado.

Além disso, o texto não apresenta estimativa de impacto orçamentário nem compatibilidade com Plano Plurianual ou Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando ausência de planejamento técnico.

II.4 – VÍCIO DE INICIATIVA, INVIABILIDADE DA SANÇÃO E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

O vício formal de iniciativa, por sua natureza, não é sanável mesmo com sanção do Executivo. Precedentes do STF destacam que a sanção não convalida proposição que invade competência privativa.

O veto total, portanto, constitui controle preventivo de constitucionalidade previsto nos ensinamentos constitucionalistas e nas normas legais, inclusive na nossa Lei Orgânica Municipal.

Além do vício formal, o projeto é inadequado em face do interesse público, pois pode sobrepor-se a políticas já em execução no âmbito da assistência social, fragmentar a atuação administrativa e dissipar recursos. Tais efeitos violam os princípios da eficiência, economicidade e planejamento (art. 37, caput, da CF).

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 9/2025**, 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.

A proposição legislativa, ao dispor de maneira detalhada sobre a criação, a estrutura, o custeio e a gestão do denominado “**Espaço de Acolhimento à Mulher em Cuiabá**”, extrapola os limites da competência legislativa e adentra indevidamente a esfera de atribuições reservadas ao Chefe do Poder Executivo, 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.

Ressalte-se, por oportuno, que **não se aplica** ao caso o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 da Repercussão Geral**, tampouco o precedente da **ADI 4723**. A norma em análise não apenas autoriza, mas impõe comandos concretos à Administração, criando obrigações administrativas, estruturais e financeiras sem qualquer margem de discricionariedade, caracterizando inequívoca usurpação da função administrativa, ainda que tenha determinado a regulamentação ao Poder Executivo em alguns aspectos.

Desta forma, encaminha-se à elevada apreciação desta Egrégia Câmara Municipal as razões do **VETO TOTAL** ao **Projeto de Lei Complementar nº 9/2025**, 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 junho de 2025.



ABÍLIO BRUNINI

PREFEITO MUNICIPAL



[Handwritten signature]



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100320039003500330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.