

OF GP Nº 112/2025

Cuiabá, 27 de janeiro 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 23/2025** com as **Razões de Veto Total** a Proposta de Lei que ***“ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 3.644 DE 07 DE JULHO DE 1997, QUE INSTITUI O SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT E, DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”***, para a devida análise deste Parlamento municipal.

Na oportunidade apresentamos os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

  
**ABILIO BRUNINI**  
Prefeito Municipal



**MENSAGEM Nº 23/2025**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR 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 que em suma **“ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 3.644 DE 07 DE JULHO DE 1997, QUE INSTITUI O SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT E, DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador Dídimo Vovô, aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

**RAZÕES DO VETO TOTAL**

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.

Inicialmente, torna-se imperativo registrar que o presente exame se restringe aos aspectos jurídicos do *Projeto de Lei nº 222/2024*, razão pela qual não serão abordados eventuais elementos que se fundamentem na conveniência e/ou discricionariedade do próprio Chefe do Poder Executivo.

Dito isso, confira-se o conteúdo material da proposta já aprovada pelo Poder Legislativo:

“Art. 12. É obrigatória, nos veículos utilizados para o serviço de transporte escolar de alunos com até 10 (dez) anos de idade no âmbito do sistema municipal de ensino de Cuiabá/MT, a presença de um monitor maior de 18 (dezoito) anos de idade, que:

I – permanecerá no veículo durante todo o trajeto;

II – terá a função de:

a) orientar os estudantes sobre como se respeitarem mutuamente;



b) instruí-los a respeito das normas de segurança atinentes ao transporte escolar;

c) auxiliá-los, zelando por sua proteção, durante o embarque e o desembarque.

§ 1º No caso de transporte de escolares em veículo tipo "perua VAN", com capacidade de até 15 (quinze) passageiros, a presença do acompanhante será facultada de acordo com autorização de todos os pais ou responsáveis pelos escolares expressa no contrato entre as partes, com ciência à SMTU.

§ 2º Quando o veículo tipo "perua VAN", para até 15 (quinze) passageiros, não possuir acompanhante, as funções deste serão desempenhadas pelo próprio condutor do veículo.

§ 3º Os Veículos do tipo "perua VAN", para até 15 (quinze) passageiros, que operam sem acompanhantes deverão ter identificação exclusiva de acordo com determinação da SMTU."

Com efeito, o veto total do referido projeto de lei é medida que se impõe, considerando a obrigatoriedade da presença do monitor nos veículos utilizados para o serviço de transporte escolar de alunos com até 10 (dez) anos de idade no âmbito da administração pública, *pois a referida exigência implica na necessidade de criar o cargo de monitor de transporte escolar*, consoante os fundamentos que se passa a abordar.

## **II.1 – Da violação à iniciativa privativa do Prefeito.**

Não é demais relembrar que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre atribuições de órgãos de Administração Pública, regime jurídico dos servidores públicos, *organização administrativa*, matéria orçamentária, forma de administração dos bens e a sua utilização, além da *criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal e a criação de cargos, funções na Administração Direta, autárquica e fundacional*.

Nesse sentido, veja-se o que a *CRFB/88* estabelece sobre a matéria:



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; [...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre: [...]

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...]

A *CE/MT*, por sua vez, prevê o seguinte:<sup>1</sup>

Art. 66. Compete privativamente ao Governador do Estado: [...]

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei; [...]

Art. 195 [...]

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

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

<sup>1</sup> Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/constituicao.e.nsf>



IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; [...]

Já a *Lei Orgânica do Município de Cuiabá*, não sem razão, aponta que:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: [...]

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; [...]

Todos esses dispositivos são verdadeiros instrumentos de garantia da independência e harmonia entre os Poderes, já que esses, à luz do regime constitucional vigente, não se confundem e nem se subordinam, de modo que apenas se complementam mediante o exercício de suas atribuições precípuas.<sup>2</sup>

**Não obstante, embora imbuído de nobre escopo social, não merece prosperar o Projeto de Lei, visto que, do ponto de vista da sua constitucionalidade formal subjetiva, o projeto de lei possui vício na iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, afrontando o Princípio da Separação e Harmonia dos Poderes Constituídos, motivo pelo qual se impõe o veto total.**

A proposta legislativa, ao alterar a presença do *acompanhante* para determinar a obrigatoriedade de um *monitor*, culmina por impor ao Municipal de Cuiabá a obrigatoriedade da criação do cargo/função de *monitor*, **não observando as disposições acima colacionadas, motivo pelo qual incorreu em inconstitucionalidade formal, impondo o veto total.**

<sup>2</sup> Hely Lopes Meirelles, pág. 604.



Vê-se, inclusive, que essa usurpação da iniciativa privativa do Prefeito para leis que disponham sobre atribuições de órgãos de Administração Pública, regime jurídico dos servidores públicos, além da *criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal e a criação de cargos, funções na Administração Direta, autárquica e fundacional* é reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/99. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. 1. Criação de cargos, funções ou empregos públicos. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Conforme preceitua o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou que impliquem aumento de sua remuneração. 2. Crime de responsabilidade. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a definição desse delito, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2050, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2004, DJ 02-04-2004 PP-00000 EMENT VOL-02146-02 PP-00317)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS. REEXAME



DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.** II - **Inconstitucionalidade formal.** Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. III - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. IV - O Poder Judiciário, que não possui função legislativa, não pode aumentar o vencimento de servidor público com base no princípio da isonomia. Súmula Vinculante 37. V - Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1472668 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 17-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024)

Em resumo, ao alterar a presença do *acompanhante* para determinar a obrigatoriedade de *monitor*, culminou por impor ao Municipal de Cuiabá a incumbência de criação o cargo/função de *monitor*, impossibilitando a sanção do presente projeto, pois iniciado via deflagração legislativa de parlamentar municipal e:

- a) **Criou uma atribuição para o Poder Público Municipal, concernente à materialização do fornecimento desses monitores de veículos escolares, por meio de medidas administrativas internas;**
- b) **Impôs, indiretamente, a criação do cargo de monitor escolar e obrigações ao Município de Cuiabá, as quais compõem somente ao Poder Executivo, a saber a criação do cargo/função específica para a atividade criada;**



**c) Gerou uma obrigação sem qualquer previsão de gastos e/ou despesas, criando uma obrigação de natureza legislativa ao Poder Executivo, interferindo nitidamente em sua esfera administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política privativa do Poder Executivo.**

*A função administrativa, nesse sentido, é atribuição ordinariamente conferida ao Poder Executivo, de forma tal que a iniciativa de leis com previsão de criação de cargos e despesa ao Poder Executivo se encontra no âmbito de atuação do respectivo Poder.*

Desse modo, não há dúvida de que o *Projeto de Lei nº 222/2024* usurpa a iniciativa privativa do Prefeito para tratar sobre a matéria em exame, eis que impôs a presença de um monitor nos veículos de transporte escolar de alunos com até 10 (dez) anos de idade no âmbito do sistema municipal de ensino de Cuiabá/MT, o que, automaticamente, culmina na determinação ao Poder Executivo para criar o cargo/função de monitor de transporte escolar.

## **II.2 – Da violação à responsabilidade fiscal**

Também não é demais lembrar que os parlamentares, no momento da apreciação das proposições, devem estar cientes do custo das decisões a serem tomadas, respeitando-se, com isso, o equilíbrio fiscal, orçamentário e institucional entre os Poderes.

Essa incumbência, como se sabe, decorre de dispositivo incluído no ADCT por meio da *Emenda Constitucional nº 95/2016*, que possui o seguinte teor:

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.

A observância desse dispositivo constitucional por todos os entes federados é reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF).





Nesse sentido é, por exemplo, a conclusão adotada no julgamento da ADI 5.816, cujo acórdão restou assim ementado:<sup>3</sup>

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. **ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.**

[...]

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu **requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa** ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

[...]

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), por sua vez, compartilha desse mesmo entendimento:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – DE OBSERVÂNCIA/REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA – POSSIBILIDADE – LEI MUNICIPAL – REDUÇÃO DA ALÍQUOTA DE IPTU – LEI DE INICIATIVA DO PODER

<sup>3</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751470450>



LEGISLATIVO – PROCESSO LEGISLATIVO – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – AFRONTA AO ARTIGO 113 DO ADCT – OMISSÃO – VERIFICADA – EMBARGOS ACOLHIDOS – EFEITO INFRINGENTE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE – MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

[...]

O artigo 113 do ADCT, ao buscar a gestão fiscal responsável e concretizar os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37 da CF/1988), é norma extensível aos demais entes federativos, não se restringindo à União, podendo, portanto, ser utilizado como parâmetro de controle de constitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça Estadual.

Desse modo, é inconstitucional a lei municipal que concede benefício fiscal (redução de alíquota) sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo artigo 113 do ADCT.

[...] (N.U 1012027-20.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCIO VIDAL, Órgão Especial, julgado em 16/03/2023, publicado no DJE 28/03/2023)

Na presente hipótese, porém, o *Projeto de Lei nº 222/2024* não atende à disposição contida no art. 113 do ADCT, de modo que incorre em verdadeira irresponsabilidade fiscal, criando, ainda que *indiretamente*, cargo ainda inexistente na Administração Pública Municipal.

**Isso porque, ao obrigar o ente a disponibilizar monitores nos veículos utilizados para o serviço de transporte escolar de alunos com até 10 (dez) anos de idade no âmbito do sistema municipal de ensino de Cuiabá/MT, o projeto de lei**



**aprovado devia estar acompanhado da prévia estimativa do impacto orçamentário da despesa obrigatória a ser criada, o que não aconteceu no presente caso.**

Sendo assim, além do vício de iniciativa, anteriormente apontado, o projeto de lei aprovado cria uma despesa ao Poder Executivo, exigindo a presença de um monitor em veículos de transportes escolares no sistema municipal de ensino, de forma que o processo legislativo deveria também estar acompanhado da prévia estimativa do impacto orçamentário referente à despesa obrigatória a ser criada, o que também não aconteceu no presente caso.

Portanto, igualmente não há dúvida de que o projeto de lei aprovado incorreu em inconstitucionalidade formal, já que não possui a responsabilidade fiscal exigida pelo art. 113 do ADCT.

Sendo assim, na esteira das razões acima delineadas, **manifesta-se pelo veto total ao Projeto de Lei nº 222/2024**, considerando que a proposta (i) viola a iniciativa privativa do Prefeito para leis que disponham: a) sobre organização e funcionamento da administração; b) criação de cargos, funções na Administração Direta, autárquica e fundacional; c) atribuições de órgãos de Administração Pública e; d) sobre a destinação e forma de utilização dos bens públicos municipais, bem como (ii) não se encontra acompanhada da prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa obrigatória criada.

São estes os argumentos que me levam a submeter à deliberação dessa Edilidade o presente Projeto de Lei, na expectativa do pleno acolhimento por Vossas Excelências, verdadeiros guardiões dos mais nobres sentimentos e dos interesses do povo cuiabano, aproveito da oportunidade, para reiterar o meu testemunho de apreço e respeito.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 24 de janeiro de 2.025.

  
**ABÍLIO BRUNINI**

PREFEITO MUNICIPAL

