

OF GP Nº **3477**/2025

Cuiabá, **11** de **novembro** 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 **117**/2025** com as **Razões de VETO TOTAL** à Proposta de Lei que “**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR O PROGRAMA DE ATIVIDADES CULTURAIS, ESPORTIVAS E RECREATIVAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS FINAIS DE SEMANAS E FERIADOS NO MUNICIPIO DE CUIABÁ - MT**”, para a devida análise deste Parlamento municipal.

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

Atenciosamente,



ABÍLIO BRUNINI
PREFEITO MUNICIPAL



**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 que ***“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR O PROGRAMA DE ATIVIDADES CULTURAIS, ESPORTIVAS E RECREATIVAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS FINAIS DE SEMANAS E FERIADOS NO MUNICIPIO DE CUIABÁ-MT”***, de autoria da Ilustríssimo Senhor Vereador Alex Rodrigues, aprovado por essa 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.

A proposição legislativa, embora revele intenção meritória voltada à promoção do acesso da comunidade a atividades culturais, esportivas e recreativas, ***padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal***, por incidir diretamente sobre matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

O texto aprovado não se limita a veicular diretrizes gerais, tampouco constitui simples enunciação de interesse público. Ao contrário, **interfere** de maneira direta na **gestão administrativa, na destinação e no uso de bens públicos municipais, ao determinar a abertura das unidades escolares em finais de semana e feriados,**



impondo ao Executivo a implementação de programa governamental, com impactos operacionais, estruturais e orçamentários, o que caracteriza inequívoca usurpação de competência.

Registre-se, ainda, que **a forma redacional adotada (“fica autorizado”) não afasta o vício de iniciativa**, pois, conforme consolidado pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de Justiça, **leis de natureza supostamente autorizativa podem ser inconstitucionais quando, sob a aparência de autorização, criam obrigações, direcionam a atuação administrativa ou vinculam a gestão governamental a determinada política pública.**

I – Delimitação do objeto do veto

O **conteúdo central do Projeto** consiste na instituição, *ainda que sob roupagem autorizativa*, de um programa a ser executado nas unidades escolares municipais em dias não letivos (finais de semana e feriados), prevendo a realização de atividades culturais, esportivas e recreativas, a celebração de parcerias com entes públicos e privados e a edição de atos regulamentares para sua implementação, acompanhamento e fiscalização.

Tais comandos interferem diretamente na gestão e na destinação de bens públicos vinculados à educação, além de atribuir novas responsabilidades materiais às Secretarias e às unidades administrativas, promovendo indevida ingerência na organização e no funcionamento da Administração Municipal.

Torna-se imperativo registrar que as razões a seguir expostas encontram-se fundamentadas no **Parecer Jurídico nº 701/PAAL/PGM/H/2025**, cujas conclusões são adotadas e incorporadas como fundamentos deste ato de veto, naquilo que se mostra pertinente e suficiente para embasar a presente decisão do Chefe do Poder Executivo.



II.1. Análise dos Aspectos Gerais das Leis Autorizativas e questões acerca da inconstitucionalidade das normas quando afetam diretamente a estrutura ou funcionamento da Administração Pública, violando a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo

Como observado, o projeto de lei utiliza a expressão “fica autorizada”, de forma que a sua redação impõe, de forma indireta, a criação de um **programa governamental com estrutura administrativa própria, objetivos definidos e execução programática, caracterizando, salvo melhor juízo, verdadeira interferência do Poder Legislativo nas atribuições do Executivo.**

A competência de membro do Poder Legislativo para propor projeto de lei autorizativo, como sendo aquele que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada iniciativa, é alvo de constante debate nas casas parlamentares e também no âmbito do Poder Judiciário, de modo que as balizas devem observar *o julgamento do ARE 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral) e ainda da ratio decidendi da ADI 4723.*

A proposição legislativa, *ainda que se apresente sob a forma autorizativa, trata da criação de política pública específica, como a implementação de um programa governamental voltado à abertura de unidades escolares aos finais de semana e feriados, com oferta de atividades culturais, esportivas, recreativas e educacionais.*

Essa formatação normativa não constitui simples permissão para que o Executivo avalie a conveniência de atuar, mas define, de maneira prévia, o objeto, o escopo e a finalidade do programa, condicionando a atuação administrativa e, por consequência, configurando ingerência direta na esfera de planejamento, organização e gestão da Administração Pública municipal.



Ressalte-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu no sentido de reconhecer que leis supostamente autorizativas podem incidir em vício de iniciativa quando, sob aparência de autorização, acabam por impor ao Executivo um dever de agir, instituir programas ou indicar a forma de execução de políticas públicas.

A interferência parlamentar na gestão administrativa não precisa ser explícita para caracterizar inconstitucionalidade.

Basta que a norma, ainda que sob roupagem autorizativa, reduza a margem decisória do Executivo ao vinculá-lo a determinada atuação, estabeleça estrutura mínima de execução ou imponha direcionamento político-administrativo.

Nessas hipóteses, a lei deixa de ser meramente autorizativa e se transforma em instrumento de determinação de conduta, o que somente pode ocorrer por iniciativa do Chefe do Executivo quando se tratar de matéria que repercuta sobre a organização ou o funcionamento da Administração.

As providências necessárias para implementação da “autorização” **demandam a estruturação de unidades administrativas, definição de critérios de atendimento, alocação de pessoal técnico, firmamento de parcerias e ajustes operacionais relevantes para o funcionamento contínuo da política pública.**

Nesse sentido, não importa se a norma emprega verbos como “autorizar”, “permitir” ou “estimular”. A inconstitucionalidade decorre da análise de seu conteúdo substancial e de seus efeitos práticos.

Quando a iniciativa parlamentar dirige a atuação do Executivo para instituir programa público, definir sua finalidade, indicar o público-alvo, estabelecer local de execução, prever mecanismos de cooperação e estruturar minimamente a sua implementação, resta configurada indevida usurpação da competência privativa do



Prefeito para propor leis que alterem ou impactem a estrutura administrativa ou o funcionamento de serviços públicos.

Esses aspectos inserem-se na esfera de atuação típica do Poder Executivo, que detém a prerrogativa de planejar, organizar e executar as políticas públicas, conforme os princípios da legalidade, da eficiência e da separação de poderes (art. 2º da CF/88).

De forma inevitável, projetos autorizativos indiretamente estão legislando sobre determinada matéria, buscando influenciar o Poder Executivo a implementar determinada iniciativa ou política pública.

Ao propor uma lei nesse formato, o legislador está escolhendo uma das seguintes possibilidades: (i) **autorizar o Poder Executivo a fazer algo que seria de competência exclusiva do Chefe do Executivo**, de modo que o legislador não poderia tomar essa iniciativa e, por esse motivo, cria uma lei *autorizando* a atuação do Executivo; ou (ii) **autorizar o Poder Executivo a fazer algo que já seria de competência do legislador**, seja de forma exclusiva, seja concorrentemente ao Poder Executivo, de modo que o próprio parlamentar poderia propor a lei diretamente.

O presente projeto de lei está inserido no primeiro caso, pois “autoriza” a “programa de atividades culturais, esportivas e recreativas nas escolas municipais nos finais de semanas e feriados no município de Cuiabá” e, portanto, acaba por disciplinar matéria ligada primordialmente à função constitucional de administrar, deferida ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei a respeito da estrutura ou funcionamento da Administração Pública, inserindo-se na reserva de iniciativa do Executivo.

De fato, a instituição de programas para organização e execução de ações concretas que empenhem recursos do Estado, como pretende o projeto, constitui atividade



de natureza administrativa, inclusive por abranger aspectos de ordem técnica e operacional, em consonância com critérios próprios de planejamento, observada a disponibilidade orçamentário-financeira.

Como *a propositura trata de aspectos de ordem técnica e operacional*, não sendo, portanto, tratado de maneira genérica, deve ser avaliado segundo critérios próprios de planejamento deferidos constitucionalmente ao Poder Executivo, no exercício precípua da função de administrar, desrespeita, também, as limitações decorrentes do princípio da separação dos Poderes (artigo 2º, da Constituição Federal, e artigo 9º, “caput”, da Constituição Estadual).

A jurisprudência dos Tribunais pátrios, **em específico, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**, tem se posicionado no sentido de que **a mera natureza autorizativa de uma lei não é suficiente para afastar o vício de iniciativa**, caso a matéria tratada seja de competência privativa do Chefe do Executivo ou implique em indevida interferência na gestão administrativa. 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 LAFABITE - 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)**

VOTO N° 39791 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal de Tremembé n.º 421/24, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado "IPTU VERDE". Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária. STF, ARE 743.480-MG, com repercussão geral. Todavia, edição de "lei autorizativa". Inadmissibilidade. ADI 2224558-18.2023 .8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24. Violação à reserva da Administração. **Alcaide que não depende de autorização para o exercício de atos de sua competência. Inteligência dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20529570720248260000 São Paulo, Relator.:**



Tasso Duarte de Melo, Data de Julgamento: 21/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/09/2024)

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 República), 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, como já apontado, o fato de o projeto ser *autorizativo* não afasta o vício de iniciativa, havendo usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, o projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no art. 61, §1º, da Carta Magna ou art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa.

Nesse sentido, entende-se que a violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

O poder de autorizar compreende, em sua própria natureza, o poder de não autorizar. Trata-se de duas faces de uma mesma competência constitucional.

Por exemplo, se, nos termos do inciso I do art. 51 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, é evidente que também lhe compete a faculdade de negar tal autorização.



Da mesma forma, a autorização prevista nos incisos II, III, IV (parte final), XV e XVI do art. 49, bem como no inciso V do art. 52 e em diversos outros dispositivos constitucionais, pressupõe, logicamente, a possibilidade de sua negativa, compondo o núcleo essencial da competência atribuída ao Parlamento.

Portanto, quando um membro legislativo apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição ou o art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ainda que sob a forma “autorizativa” está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.

II.2. Da Inconstitucionalidade Formal: Violação ao Princípio da Separação dos Poderes e Vício de Iniciativa

O ordenamento jurídico brasileiro, fundado na Constituição Federal de 1988, consagra o princípio fundamental da Separação e Independência dos Poderes, estabelecendo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, cumprindo a cada um exercer as atribuições que lhe são constitucionalmente conferidas, respeitando as competências dos demais para garantir o equilíbrio institucional.

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.

A proposição legislativa, ainda que redigida com aparente caráter autorizativo, configura indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de gestão



administrativa, pois fixa, de maneira antecipada, o desenho mínimo da política pública, o rol de potenciais parceiros e, por consequência, os possíveis instrumentos jurídicos a serem utilizados.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido que a ingerência parlamentar no âmbito da execução de políticas públicas, ainda que sob roupagem de lei autorizativa, 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 regime de utilização de bens afetos a órgãos da Administração Direta constitui uma usurpação de competência, gerando o vício de inconstitucionalidade formal.

Cumpra salientar ainda que a celebração de parcerias com o Estado, com entidades privadas ou com organizações da sociedade civil envolve procedimentos administrativos específicos, que exigem planejamento governamental, análise de capacidade técnica e orçamentária, observância aos regimes jurídicos aplicáveis e mecanismos de controle e responsabilização.

A definição de tais aspectos constitui atribuição típica do Chefe do Poder Executivo, que detém a prerrogativa constitucional de conduzir a administração local, organizar serviços públicos, gerir bens municipais e estruturar políticas públicas de acordo com prioridades governamentais e limites fiscais.

A análise do *Projeto de Lei nº 127/2025* revela 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 minuciosas relativas à estrutura, ao funcionamento e à forma de execução do programa, retirando do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa constitucional de planejar, organizar e gerir a política pública conforme critérios administrativos, técnicos e orçamentários.

Não se trata, portanto, de simples autorização legislativa, mas de verdadeira determinação de atuação estatal, ainda que sob o pretexto de autorização, que interfere no núcleo essencial da função administrativa e reduz substancialmente a margem de discricionariedade da Administração na escolha da melhor forma de implementar, ou mesmo de não implementar, determinada ação governamental.

Essa ingerência, ainda que sob o aspecto da “autorização”, viola frontalmente o modelo constitucional de repartição de competências, pois condiciona o Executivo a adotar uma agenda previamente definida pelo Parlamento, disciplinando o uso e o funcionamento de bens públicos (no caso, unidades escolares) e impondo obrigações administrativas que ultrapassam o mero plano de intenções.

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 criação de estruturas administrativas concretas e de gestão interna é atividade típica do Executivo no exercício de sua função de governo.



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 criação de unidades assistencial. 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 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.”

A proposição legislativa em análise, ao dispor sobre a gestão dos serviços educacionais, invade matéria sujeita à reserva de iniciativa do Poder Executivo, cuja iniciativa normativa é de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Tal afronta à prerrogativa institucional do Executivo **configura vício de inconstitucionalidade formal subjetiva**, nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a **nulidade de leis de iniciativa parlamentar quando versam sobre temas cuja iniciativa legislativa é privativa do chefe do Poder Executivo**.

Em casos semelhantes, a Suprema Corte tem reiteradamente afirmado que leis de iniciativa parlamentar que alteram a estrutura administrativa ou interferem na organização de órgãos e serviços públicos invadem campo reservado ao Executivo, resultando na nulidade do ato legislativo:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. **1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual.** 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente 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. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1104765 AgR, Relator. Min Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018)

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. EMENDAS 68/2015 E 80/2019 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. REDUÇÃO DO QUADRO DE PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. DESRESPEITO ÀS GARANTIAS INSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS RESPECTIVO (CF, ARTS. 73, § 3º, E 75). RESERVA DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Os Procuradores do Ministério Público de Contas constituem carreira funcional com identidade, prerrogativas e garantias próprias, previstas e asseguradas no próprio texto constitucional (CF, art. 130), em razão do que a Associação Nacional do Ministério Público de Contas detém legitimidade ativa para a propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade. 2. A edição de nova Emenda à Constituição estadual, com o mesmo conteúdo, não convalida a norma questionada nem prejudica o conhecimento da Ação Direta. 3. **Cabe exclusivamente ao respectivo Tribunal de Contas a iniciativa de leis que tratem da composição do quadro de Procuradores do Ministério Público de Contas, em que pese a autonomia funcional desses em relação aos Conselheiros. Precedentes.** 4. **Inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa do Tribunal de Contas Estadual, de emenda à Constituição estadual que reduziu a composição do quadro de Procuradores do Ministério Público de Contas e previu a iniciativa de leis para o**



Procurador-Geral de Contas. 5. Ação Direta julgada procedente. (ADI 5483, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020).

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9.375/2011 do Estado da Paraíba. Obrigatoriedade dos seguradores comunicarem, ao DETRAN/PB, os sinistros que forem considerados perda total. Legitimidade ativa ad causam. Confederação sindical. Pertinência temática configurada. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União Federal para dispor sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). Lei criadora de atribuições a órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo local. Reserva de iniciativa. Violação dos arts. 61, § 1º, II, e, 84, VI, a, CF. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que disponham sobre registro, desmonte, comercialização de veículos e que imponham a prensa de veículos sinistrados, enquanto questões intimamente conectadas ao trânsito e sua segurança, afetos à competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, XI, CF). Precedentes. **2. As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação.** 3. **Aplica-se, em âmbito estadual, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que consagra reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo das matérias nele constantes.** 4. **A criação de atribuições, por meio de lei oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, a órgão vinculado à estrutura do Poder Executivo revela-se colidente com a reserva de iniciativa do Governador do Estado (arts. 61, § 1º, II, e, 84, VI, a, CF).** Precedentes. **5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida.**



Pedido julgado procedente. (ADI 4710, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 17-11-2021 PUBLIC 18-11-2021)

Recurso extraordinário com agravo. 2. Representação de inconstitucionalidade. 3. Direito Administrativo. 4. Lei Complementar nº 1.158/2022. Regulamentação sobre a cedência de agente públicos, com a previsão de direitos dos servidores cedidos e deveres do órgão cessionário. **5. Inconstitucionalidade formal e material. Ofensa à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e ausência de dotação orçamentária específica.** 6. Negado seguimento ao recurso extraordinário. (ARE 1491820, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)

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)

Nesse contexto, ainda que a criação de um programa de atividades culturais, esportivas e recreativas nas escolas municipais nos finais de semana e feriados constitua medida meritória e esteja alinhada aos direitos sociais consagrados no artigo 6º da Constituição Federal, especialmente no que se refere à educação, ao lazer, ao esporte e ao desenvolvimento comunitário, **tal propósito não tem o condão de afastar a necessária observância às regras constitucionais que regem o processo legislativo e a repartição de competências entre os Poderes.**

A conformação constitucional brasileira veda ao Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar, a instituição de programas governamentais que interfiram diretamente na organização administrativa, no funcionamento de órgãos públicos ou na gestão de bens sob responsabilidade do Executivo. A legitimidade do conteúdo material da proposta não convalida a inconstitucionalidade formal de sua iniciativa.

Nesse mesmo sentido, destaca-se que a ingerência legislativa não precisa ser explícita para caracterizar vício formal. Basta que a norma parlamentar estabeleça parâmetros mínimos de execução, diretrizes operacionais, obrigações de gestão ou condicionamentos à atuação administrativa para que haja usurpação de competência.

Isso porque a definição de prioridades, a repartição de recursos, a afetação de bens públicos, a alocação de pessoal, a gestão de equipamentos públicos e o



estabelecimento de fluxos administrativos integram o campo decisório exclusivo do Chefe do Executivo, e não podem ser previamente delimitados por lei de iniciativa do Legislativo.

Dessa forma, ao disciplinar a abertura de unidades escolares em dias não letivos, prever atividades específicas, indicar o público-alvo, estimular parcerias obrigacionais e direcionar a execução da política pública, o *Projeto de Lei nº 127/2025* incorre em vício de iniciativa, por ofender a reserva constitucional atribuída ao Prefeito para propor leis que tratem da estrutura e do funcionamento da Administração Pública municipal, além de afrontar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Portanto, resta evidenciado que o *Projeto de Lei nº 127/2025* padece de vício formal **insanável**, decorrente da usurpação de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre a estrutura, o funcionamento e a gestão da Administração Pública municipal.

Ao impor ao Executivo a criação e a execução de programa público, ainda que sob a forma de autorização, a proposição viola o princípio da separação dos Poderes, a reserva constitucional de iniciativa e o devido processo legislativo, impondo o reconhecimento de sua inconstitucionalidade formal subjetiva.

A única solução juridicamente compatível com o ordenamento constitucional é o **VETO TOTAL da matéria**, de modo a preservar a autonomia da Administração Pública, a higidez do processo legislativo e o equilíbrio institucional entre os Poderes, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

II.3. A Invasão da Competência do Prefeito na Organização e Funcionamento das Unidades Escolares



O cerne da proposição legislativa (PL nº 127/2025) reside na instituição de um programa que autoriza (e, no fundo, impõe a necessidade de implementação) o uso das unidades educacionais municipais, tipicamente afetadas à prestação do serviço público de educação em dias úteis, para a realização de atividades culturais, esportivas e recreativas em períodos de descanso e feriados.

Embora o intuito seja socialmente louvável, como demonstrado, a matéria em si é estritamente administrativa e de gestão de bens e serviços públicos.

O ato de dispor sobre a forma e o regime de utilização de um bem público especializado, como é uma escola municipal, especialmente quando essa utilização extrapola seus fins primários e ocorre em horários nos quais naturalmente estaria inativa, não é uma mera sugestão de política pública, mas sim **uma determinação que interfere diretamente no *modus operandi* da Secretaria Municipal de Educação e, por extensão, na organização e funcionamento das unidades escolares.**

A implementação de um programa como o proposto demanda, de forma incontornável, a adoção de medidas de gestão intrinsecamente ligadas à discricionariedade administrativa do Executivo, tais como:

- a) ***Designação de Pessoal:*** Necessidade de alocar servidores (sejam eles da educação, segurança ou limpeza) para as atividades nos finais de semana e feriados, implicando alteração de regime de trabalho, pagamento de horas extras ou suplementação do quadro por meio de contratações temporárias ou terceirizadas, o que gera impacto orçamentário e envolve a gestão de recursos humanos, prerrogativa exclusiva do Chefe do Executivo;



- b) **Gestão de Bens e Patrimônio:** A abertura das escolas implica o gerenciamento de questões de segurança patrimonial, coordenação do uso dos espaços (quadras, salas, laboratórios) e a distribuição dos custos operacionais decorrentes (água, energia elétrica, manutenção, vigilância), todos temas inseridos no poder de gestão do Prefeito; e
- c) **Estabelecimento de Atribuições:** A instituição do "Programa de Atividades, Culturais, Esportivas e Recreativas" estabelece uma nova atribuição funcional para as Secretarias Municipais correlatas (Educação, Esporte, Cultura), pois obriga estes órgãos a planejarem, implementarem, acompanharem e fiscalizarem as atividades, tal como previsto explicitamente no art. 2º da proposição, mesmo após a exclusão do prazo de regulamentação.

A CCJR, em seu parecer (págs. 12-13), tentou balizar a constitucionalidade com base em precedentes que versam sobre a criação de despesa que não toca na estrutura, **mas a análise mais detalhada revela que o objeto do PL não é apenas a despesa ou a autorização genérica de algo que já é atribuição.**

O Projeto de Lei estabelece, concretamente, que o Executivo *institua o programa* de atividades nas *escolas municipais nos finais de semana e feriados*, detalhando a nova destinação dos bens públicos. Essa especificação é crucial, pois **retira a discricionariedade do Administrador quanto à oportunidade e conveniência do programa e sua forma de execução.**

II.4. O Vício de Iniciativa e a Jurisprudência Aplicável ao Uso de Espaços Escolares

A tese de que leis de iniciativa parlamentar que interferem na gestão e na destinação e uso de bens públicos, especialmente escolas, padecem de vício de inconstitucionalidade formal é amplamente pacificada nos tribunais pátrios, pois tal



ingerência viola a reserva da Administração e usurpa a competência que só pode ser exercida pelo Chefe do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo avança sobre a competência material de gestão, organização e destinação dos órgãos e bens públicos, como já demonstrado, ele subverte o equilíbrio da tripartição de Poderes.

O Poder Legislativo, ao pretender determinar como os prédios escolares municipais devem ser utilizados em horários de folga para a implantação de um programa específico, invade a esfera de competência do Poder Executivo, que detém a responsabilidade pela organização interna, o planejamento da utilização de seu patrimônio e a alocação de recursos humanos e financeiros, segundo os critérios de oportunidade e conveniência que lhe são inerentes.

O presente caso espelha situações já enfrentadas nos Tribunais, onde o vício de iniciativa é reconhecido quando a proposição legislativa de origem parlamentar dispõe sobre o funcionamento interno das instituições de ensino ou define novas atribuições para os órgãos públicos envolvidos. Conforme as ementas trazidas aos autos, que representam o entendimento jurídico consolidado sobre a matéria:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.295/2004 do Estado do Rio de Janeiro, a qual autoriza os diretores de escolas públicas estaduais a ceder espaço para a realização de encontro de casais, jovens e adolescentes de todos os grupos religiosos e dá outras providências. **Lei que versa a respeito das atribuições, organização e funcionamento das instituições de ensino públicas estaduais. Competência do chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal.** Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de



inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental não provido. (ARE 1075428 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07-05-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)

Este precedente demonstra, inequivocamente, que qualquer lei de iniciativa parlamentar que verse sobre o funcionamento interno e as atribuições das instituições de ensino, ainda que seja apenas para *autorizar a cessão de espaço para atividades diversas*, é considerada formalmente inconstitucional por invadir a competência do Poder Executivo.

O Projeto de Lei nº 127/2025, ao determinar a instituição de um Programa de Atividades e definir que o mesmo será realizado nas escolas municipais nos finais de semana e feriados, está ditando normas de funcionamento e atribuições que devem ser geridas com exclusividade pelo Prefeito.

Em reforço a esse argumento, a segunda ementa a ser colacionada é ainda mais específica e ilustrativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.498. UTILIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES DE ESCOLAS PÚBLICAS NOS FINS DE SEMANA PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES CULTURAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA AFETA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, compete



ao Governador a iniciativa privativa das leis que disponham sobre a administração dos bens públicos, bem como sobre a organização e o funcionamento dos órgãos do Distrito Federal. **2. A Lei distrital nº 5.498, de 9 de julho de 2015, de origem parlamentar, ao dispor sobre a utilização de instalações de escolas públicas nos fins de semana para realização de atividades culturais, invade matéria cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que, além de estabelecer regras de utilização e destinação de bens públicos, cria novas atribuições e condiciona a Administração. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício de iniciativa. (Acórdão 957108, 20150020217738ADI, Relator(a): J.J. COSTA CARVALHO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 11/07/2016, publicado no DJe: 14/02/2017.)**

Este precedente estabelece um paralelo direto com o caso em análise. A Lei Distrital, assim como o Projeto de Lei nº 127/2025, tratava da utilização de instalações escolares nos finais de semana para atividades culturais e recreativas.

A conclusão jurídica é cristalina: a matéria é afeta à reserva da Administração, pois estabelece regras de utilização e destinação de bens públicos, além de criar novas atribuições e condicionar a atuação da Administração, o que exige a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo.

A mera inclusão da palavra *autoriza* estabelecida no *caput* do art. 1º é insuficiente para sanar o vício, porquanto a autorização, quando inserida em contexto de determinação de funcionamento ou de novas atribuições a órgãos, perde sua natureza facultativa e se transmuta em comando normativo de implementação de política pública que, por sua natureza instrumental e detalhada sobre o uso de bens e a atuação administrativa, deveria ter sido deflagrada pelo Poder Executivo.



II.5. A Distinção entre Lei de Diretrizes e Lei de Gestão Administrativa

É fundamental distinguir entre a competência dos Vereadores para legislar sobre temas de interesse local e a vedação constitucional de invadir a esfera de gestão e administração.

O Poder Legislativo possui ampla competência para estabelecer diretrizes, metas e programas que contemplem os direitos sociais, como a educação e o lazer, conforme precipuamente reconhecido pela CCJR (pág. 14).

Contudo, a linha de inconstitucionalidade é cruzada no momento em que a proposição, de iniciativa parlamentar, passa da enunciação de um interesse público abstrato para a criação ou detalhamento de programas que demandam a reestruturação operacional de órgãos existentes ou a redefinição da utilização de bens públicos específicos.

O Projeto de Lei nº 127/2025, ao instituir o *Programa de Atividades Culturais, Esportivas e Recreativas nas Escolas Municipais nos Finais de Semanas e Feriados*, não se limita a expor diretrizes. **Ele cria uma política pública detalhada que define o local, o tempo e a natureza das atividades a serem promovidas**, condicionando o Administrador a destinar as unidades escolares, seus recursos materiais e humanos (ainda que de forma indireta, como vigilância e zeladoria), a um novo regime de uso continuado.

A aprovação desta lei, mesmo com o teor *autorizativo*, vincula o gestor municipal a uma decisão de mérito administrativo, violando a autonomia do Executivo para decidir sobre a oportunidade, conveniência e, principalmente, a viabilidade técnica, operacional e financeira de abrir as portas de todas as escolas municipais em dias de descanso.



Sabe-se que no julgamento do **ARE 878.911/RJ** (Tema 917 da Repercussão Geral) pelo Supremo Tribunal Federal foi fixada **importante tese sobre a reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo**, especialmente no que se refere à criação de obrigações para a Administração Pública e à separação de poderes.

Ademais, foi rejeitada uma visão excessivamente rígida da separação dos poderes. Admitiu-se, portanto, que o Legislativo também possui legitimidade para formular políticas públicas, sobretudo quando estiver em jogo a efetivação de direitos fundamentais, desde que não interfira em matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Conforme o **ARE 878.911/RJ** (Tema 917 da Repercussão Geral) restou reconhecido que **a constitucionalidade de leis parlamentares que impõem encargos à Administração deve ser avaliada concretamente, ou seja, caso a caso, considerando:**

- 1) se houve interferência na estrutura organizacional do Executivo;**
- 2) se houve criação ou extinção de órgãos;**
- 3) se houve ingerência em atribuições específicas dos servidores públicos.**

Dessa forma, o *Projeto de Lei nº 127/2025* **padece de inconstitucionalidade formal material**, na medida em que a matéria tratada, que dispõe sobre o funcionamento e as atribuições dos órgãos da administração direta e a destinação de bens públicos (escolas), está reservada à competência privativa do Prefeito Municipal, razão que se impõe o **VETO INTEGRAL da proposição**.

II.6. A Distinção em relação ao precedente da ADI 4723 e ao Tema 917 do Supremo Tribunal Federal



A adequada compreensão dos limites constitucionais da iniciativa legislativa parlamentar exige o correto enquadramento dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que vêm sendo invocados em casos semelhantes, especialmente a **ADI 4723** e o **Tema 917 da Repercussão Geral**, a fim de evitar interpretações equivocadas que busquem legitimar iniciativas parlamentares que, a pretexto de autorização, invadem a esfera administrativa de competência do Chefe do Poder Executivo.

A **ADI 4723** foi utilizada em algumas ocasiões para defender a constitucionalidade de leis de natureza autorizativa oriundas do Legislativo. Entretanto, tal precedente não pode ser aplicado ao Projeto de Lei nº 127/2025, porque naquele julgamento o Supremo Tribunal Federal examinou uma norma estadual que **apenas autorizava** o Executivo a instituir uma “Casa de Apoio”, **sem impor estrutura administrativa, sem criar atribuições a órgãos ou servidores, sem determinar formas de execução e sem gerar obrigações financeiras concretas**. Ou seja, tratava-se de lei de conteúdo meramente facultativo, não autoexecutável, e que **não interferia no núcleo essencial da função administrativa do Executivo**.

No caso vertente, o *Projeto de Lei nº 127/2025* se **distingue substancialmente** daquele analisado na **ADI 4723**, pois a proposição **não** se limita a autorizar, mas **determina a implementação de programa público específico**, define o **local de execução** (unidades escolares), **os períodos de funcionamento** (finais de semana e feriados), **as atividades a serem desenvolvidas e os meios para sua realização**, incluindo parcerias com outros entes e instituições privadas.

Assim, o conteúdo normativo deixa de ser facultativo e assume caráter **impositivo**, vinculado e interferente na esfera de gestão administrativa do Executivo.

Quanto ao **Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ)**, é igualmente necessário destacar que o precedente **não autoriza a criação de programas governamentais por iniciativa parlamentar**.



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, medida considerada de caráter acessório e não estruturante.

A leitura a *contrario sensu* do Tema 917 evidencia que **qualquer intervenção normativa que implique criação de programa, reorganização de serviços, redistribuição de atribuições, ampliação do uso de bens públicos ou ingerência na gestão administrativa do Executivo permanece vedada à iniciativa parlamentar**.

Assim, o precedente atua como reforço ao entendimento de que a constitucionalidade de leis parlamentares que impactam o Executivo depende da ausência de ingerência na Administração Pública.

No caso sob exame, as disposições do *Projeto de Lei nº 127/2025* **extrapolam completamente os limites fixados pelo STF no Tema 917, pois interferem na organização e funcionamento das unidades escolares, alteram a destinação e o regime de uso de bens públicos, criam obrigações operacionais para órgãos da Administração, impõem rotinas administrativas e implicam custos permanentes, situação que atrai a incidência da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**.

Portanto, tanto a **ADI 4723** quanto o **Tema 917 reforçam**, e não afastam, a inconstitucionalidade formal do *Projeto de Lei nº 127/2025*, pois demonstram que a **iniciativa parlamentar somente é admitida quando não houver ingerência na estrutura, no funcionamento, nas atribuições e na gestão da Administração Pública**, circunstâncias presentes de forma evidente na proposição sob análise.

Conclui-se, assim, que a tentativa de justificar a constitucionalidade da norma com base nos precedentes citados não se sustenta, impondo-se o reconhecimento de que



o *Projeto de Lei nº 127/2025* viola a reserva de iniciativa, o princípio da separação dos poderes e o devido processo legislativo constitucional, **razão pela qual deve ser INTEGRALMENTE VETADO.**

III – CONCLUSÃO

Sendo assim, na esteira das razões delineadas, dos imperativos constitucionais que regem a separação dos Poderes e a iniciativa privativa em matéria de organização e gestão administrativa, bem como da jurisprudência constitucional consolidada, **manifesto pelo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 127/2024.**

Ao dispor de maneira detalhada sobre a instituição, a forma de execução, o local de implementação e os meios de funcionamento de um programa governamental específico, o *Projeto de Lei nº 127/2025* **extrapola o campo de atuação normativa do Poder Legislativo e invade a esfera de gestão administrativa, afrontando diretamente a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**

O poder de autorizar compreende, em sua própria natureza, o poder de não autorizar. Trata-se de duas faces de uma mesma competência constitucional, inerente ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete avaliar a conveniência, a oportunidade, a viabilidade financeira, a estrutura administrativa necessária e as prioridades governamentais para a implementação de políticas públicas.

A despeito da redação *autorizativa*, a proposição, na prática, cria obrigações, direciona a destinação e o uso de bens públicos municipais e delimita estruturas e atribuições de órgãos da Administração, configurando inequívoca ingerência legislativa em matéria de natureza administrativa, **em clara afronta ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, aplicado por simetria ao Município, e art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso.**



A leitura do **Tema 917 da Repercussão Geral** reafirma esse entendimento. No **ARE 878.911** o Supremo Tribunal Federal assentou a **constitucionalidade de lei parlamentar** somente *quando ausente interferência na estrutura da Administração*, nas atribuições de órgãos e servidores ou no regime jurídico funcional, ainda que haja criação indireta de despesa.

Em aplicação a *contrario sensu*, sempre que o conteúdo normativo impactar a organização interna, o funcionamento de órgãos, a gestão de bens públicos ou a distribuição de competências administrativas, incide a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo.

É exatamente o que ocorre no caso em exame, pois o projeto interfere no modo de utilização de unidades escolares, impõe rotinas operacionais e condiciona a atuação de Secretarias municipais, com custos permanentes e necessidade de reordenamento administrativo.

Também não socorre a tese de validade a invocação da ADI 4723. Naquele precedente o Supremo Tribunal Federal examinou norma de caráter meramente facultativo, que apenas autorizava o Executivo **sem implicar na gestão, sem impor atribuições administrativas ou ônus financeiro concreto e sem determinar a forma de execução. A diferença para o caso presente é substancial.**

O *Projeto de Lei nº 127/2025* determina a implementação de programa específico em escolas municipais, define períodos de funcionamento, indica atividades e mecanismos de cooperação e condiciona a gestão administrativa, deslocando a decisão que é própria do planejamento do Executivo.

Ainda que a intenção do legislador seja meritória e vise o desenvolvimento social, cultural e esportivo no âmbito das comunidades escolares, o **vício de iniciativa formal é intransponível, pois a proposição invade a competência reservada ao**



Prefeito de dispor sobre a organização, o funcionamento e as atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, conforme amplamente demonstrado pela doutrina e pelos precedentes jurisprudenciais aplicáveis por simetria federativa. O vício na gênese da lei é insanável, pois afeta todo o seu conteúdo normativo principal.

Considerando que o vício de iniciativa é de natureza orgânica e, portanto, **insuscetível de convalidação pela sanção**, e que sua manutenção comprometeria a legalidade, a separação dos poderes e a segurança jurídica da atuação administrativa, **com fundamento no art. 66, §1º, da Constituição Federal e no art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, manifesto pelo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 127/2025**, por inconstitucionalidade formal subjetiva.

Destarte, são estes os argumentos que me levam a submeter à deliberação dessa Edilidade o presente **VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 127/2025**, na expectativa do pleno acolhimento das razões 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, 11 de maio de 2025.



ABÍLIO BRUNINI
PREFEITO MUNICIPAL

