

OF GP N° 10 /2025

Cuiabá, 06 de junho 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 n° 03 /2025 com as **RAZÕES DE VETO TOTAL** ao *Projeto de Lei n° 229/2025*, de autoria de Vossa Excelência, que “**INSTITUI O PROGRAMA CUIDADORA GUARDIÃ NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

A decisão ora comunicada decorre de criteriosa análise jurídico-normativa, realizada pela Procuradoria Geral do Município, com fundamento no ordenamento constitucional vigente e nas competências institucionais atribuídas ao Poder Executivo Municipal.

Ressalto que o **VETO TOTAL** decorre da caracterização de **inconstitucionalidade formal** (vício de iniciativa e violação à separação dos Poderes/reserva de administração) e por **inconstitucionalidade material e ilegalidade** financeira (criação/expansão de despesa sem estimativa de impacto e sem atendimento às condicionantes da LRF e do art. 113 do ADCT).

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

Atenciosamente,



ABILIO BRUNINI
Prefeito Municipal

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 35003000370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



MENSAGEM N° 03 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 TOTAL** aposto ao *Projeto de Lei* que “**INSTITUI O PROGRAMA CUIDADORA GUARDIÃ NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O(s) ilustre(s) Vereador(es) apresentou(aram) à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, o qual foi aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, após *rejeição* do **Parecer n.º 365/2025 da CCJR**, que se manifestou pela **rejeição do projeto**, apontando: (a) a **invasão da esfera administrativa do Executivo** pela criação/imposição de atribuições a Secretarias e servidores; e (b) a **ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro**, circunstâncias que permanecem relevantes para a análise de validade jurídico-constitucional da matéria.

Embora se reconheça a finalidade social subjacente ao projeto, a avaliação estritamente jurídico-constitucional evidencia vícios que comprometem a sua compatibilidade com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de Mato Grosso e com a Lei Orgânica Municipal, **impondo-se o veto total como medida de preservação do equilíbrio institucional, da legalidade e da responsabilidade fiscal**.

Em primeiro lugar, o *Projeto de Lei n° 229/2025*, ao instituir o “Programa Cuidadora Guardiã”, não se limita a enunciar diretrizes gerais, mas desenha modelo operacional detalhado para execução da política pública, com imposição de obrigações administrativas específicas e continuadas à Administração Municipal, especialmente no



que se refere à gestão do cadastro e do funcionamento do programa, à capacitação, ao acompanhamento periódico com visitas domiciliares, orientação e avaliação, à articulação intersetorial com Secretarias, à estrutura de governança e a providências de organização e controle inerentes à atuação administrativa.

Nessa conformação, a norma ultrapassa o plano normativo abstrato e ingressa no núcleo de atos de gestão, interferindo na competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo para organizar, planejar e conduzir a execução de políticas públicas, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à reserva da administração.

Sendo assim, tal ingerência ultrapassa a função normativa típica do Poder Legislativo e incide sobre atribuições próprias da Administração Pública, configurando **vício de constitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes e à autonomia administrativa do Executivo.**

Além disso, o projeto prevê a instituição de auxílio financeiro mensal por criança atendida, bem como impõe, direta ou indiretamente, custos operacionais associados à capacitação, fiscalização/acompanhamento, eventual plataforma digital, comitê de acompanhamento e integração com serviços públicos correlatos.

Todavia, a proposição **não veio instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tampouco demonstrou compatibilidade com o planejamento orçamentário, em desconformidade com o art. 113 do ADCT e com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal**, especialmente quanto à criação/expansão de despesa obrigatória e à necessidade de demonstração de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Diante desse quadro, os vícios identificados **não se revelam pontuais ou isoláveis**, pois decorrem da própria estrutura e do modo de conformação normativa do programa, que combina ingerência sobre atribuições administrativas do Executivo com instituição de despesa continuada sem a correspondente instrução fiscal.



Por essa razão, o **VETO TOTAL** mostra-se juridicamente necessário.

II.1 – Da fundamentação jurídica do poder de voto

O sistema constitucional brasileiro, replicado na Lei Orgânica Municipal por simetria, estabelece que a Lei aprovada pelo Poder Legislativo deve ser submetida à apreciação do Chefe do Poder Executivo, que pode tanto sancioná-la, transformando-a em norma vigente, quanto vetá-la, total ou parcialmente.

O voto, conforme delineado no artigo 66, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, somente é cabível quando a proposição legislativa for considerada inconstitucional ou contrária ao interesse público.

O voto por inconstitucionalidade atinge os vícios jurídicos que maculam a validade da norma, sejam eles de natureza material ou formal. No contexto municipal, a inconstitucionalidade abrange a violação de normas da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da própria Lei Orgânica Municipal, principalmente no que concerne à repartição de competências legislativas e administrativas entre os Poderes.

O voto por contrariedade ao interesse público, por sua vez, diz respeito ao juízo de conveniência e oportunidade, permitindo ao Executivo impedir a vigência de uma lei que, embora formal e materialmente constitucional, revele-se inadequada, inoportuna ou antieconômica para a Administração no momento de sua implementação. É um juízo político-administrativo que garante a manutenção da governabilidade e a priorização das ações executivas.

Em que pese a nobreza e a relevância social da matéria proposta pelo “Programa Cuidadora Guardiã no Município de Cuiabá”, a análise jurídica empreendida deve focar nos aspectos técnicos jurídicos e na rigorosa observância das normas de distribuição de competências.



A implementação de campanhas e programas dessa natureza exige avaliação prévia sobre sua viabilidade material e operacional, de modo a assegurar que ações sejam compatíveis com as estruturas existentes e com as prioridades estabelecidas no planejamento governamental.

A implementação de políticas públicas dessa natureza, especialmente aquelas que envolvem campanhas de sensibilização, ações educativas, articulação com a sociedade civil e mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais, demanda análise e planejamento por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas de assistência social, segurança pública, saúde, educação e comunicação institucional. Tais órgãos detêm expertise técnica para avaliar a necessidade, a pertinência, a oportunidade, os meios disponíveis e os impactos decorrentes da execução de ações desse tipo.

A atuação do Poder Legislativo ao instituir diretamente políticas, programas ou campanhas, ainda que alinhadas a causas de reconhecida relevância social, deve observar os limites estabelecidos pela separação e harmonia entre os Poderes, sob pena de violação à cláusula da reserva de administração.

Esse princípio, extraído do art. 2º da Constituição Federal e reproduzido na Lei Orgânica do Município de Cuiabá, impede que o Legislativo imponha obrigações de natureza administrativa ao Executivo, especialmente quando envolvem planejamento, execução de políticas públicas, alocação de recursos ou definição de prioridades governamentais.

Conforme será detalhado, o projeto de lei em análise padece de vícios de inconstitucionalidade, por indevida interferência no núcleo da função administrativa, isto é, na escolha dos meios, na organização interna, na atribuição de tarefas aos órgãos do Executivo, na logística operacional e no modo de execução de serviços públicos.



No caso concreto, a proposição não se limita a instituir diretriz abstrata de proteção à primeira infância. Ao contrário, ela impõe um programa operacional detalhado, com comandos vinculantes que demandam estrutura administrativa permanente, fiscalização, visitas domiciliares, avaliação de qualidade, gestão de cadastros, controle de frequência e interface intersetorial.

II.2 – Aspectos Gerais do Projeto de Lei e Inconstitucionalidade Formal: Violação ao Princípio da Separação dos Poderes e Vício de Iniciativa

O cerne da presente manifestação jurídica concentra-se no fato de que o Projeto de Lei não se limita a enunciar objetivos ou diretrizes gerais.

Ao contrário, prescreve requisitos e procedimentos de implementação que demandam atuação administrativa típica e permanente, inclusive fiscalização, cadastro, avaliação de qualidade, visitas domiciliares, orientação técnica, gestão de plataforma digital, operacionalização de acesso à alimentação escolar e ações de saúde. A própria definição do programa indica que sua finalidade é “regulamentar a atividade de cuidado infantil domiciliar” remunerada, com regramento detalhado de elegibilidade, requisitos do local, e critérios de funcionamento.

A reserva de iniciativa, embora não deva ser interpretada de modo a inviabilizar a atuação parlamentar em políticas públicas, também não pode ser relativizada a ponto de permitir que lei de autoria legislativa se converta em ato de gestão, substituindo escolhas administrativas e impondo rotinas, estruturas e deveres operacionais à Administração.

Conforme verificado, o projeto de lei impõe um programa operacional detalhado, com comandos vinculantes que demandam estrutura administrativa permanente, fiscalização, visitas domiciliares, avaliação de qualidade, gestão de cadastros, controle de frequência e interface intersetorial. O art. 8º determina acompanhamento periódico pela Secretaria Municipal de Assistência Social, com apoio



técnico das Secretarias de Educação e de Saúde, inclusive com “visitas domiciliares, orientação e avaliação”.

Essa atribuição não é meramente programática: trata-se de dever concreto de agir, que pressupõe mobilização de equipe técnica, rotinas de supervisão, protocolos de inspeção, registros formais e eventual responsabilização por falhas.

O teor do projeto de lei adentra de maneira indevida no campo da gestão administrativa, reservado constitucionalmente ao Poder Executivo.

O “Programa Cuidadora Guardiã no Município de Cuiabá”, em sua proposição inicial foi reconhecido ilegal e inconstitucional pela própria Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR da Câmara, por meio do Parecer nº 365/2025.

Com efeito, a proposição atribui expressamente incumbências às Secretarias Municipais, ao dispor que o programa contará com “acompanhamento periódico da Secretaria Municipal de Assistência Social, com apoio técnico da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde, incluindo visitas domiciliares, orientação e avaliação”.

Ademais, prevê que as crianças atendidas terão acesso “à alimentação escolar, por meio da rede municipal” e “a acompanhamento básico de saúde, incluindo vacinação e desenvolvimento”, o que pressupõe fluxos administrativos, recursos humanos, logística e custos, além de integração sistêmica entre políticas setoriais.

Soma-se a isso a previsão de “plataforma digital” para cadastro e monitoramento e a criação de um “Comitê Municipal de Acompanhamento”, com composição híbrida (poder público e sociedade civil) e funções de monitoramento e avaliação.



Tais comandos não são meramente autorizativos ou programáticos. Eles desenham estrutura e funcionamento do programa, vinculando a Administração a tarefas específicas e continuadas.

Ainda que a lei utilize, em um ou outro ponto, verbos de possibilidade (“poderá disponibilizar plataforma digital”), o conjunto normativo impõe, de maneira inequívoca, a implementação de um arranjo administrativo integrado, com fiscalização e acompanhamento periódico, o que, na prática, altera e amplia o espectro de atribuições e rotinas dos órgãos executivos envolvidos.

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

O Projeto de Lei ao definir o planejamento operacional do programa, incorre em inconstitucionalidade orgânica por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal, aplicável por simetria), notadamente no que tange à reserva de administração.

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 acrescidos)

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 regime de utilização de bens afetos a órgãos da Administração Direta constitui uma usurpação de competência, gerando o vício de inconstitucionalidade formal.

Cumpre salientar ainda que a ingerência legislativa verificada no Projeto de Lei nº 229/2025 não se resume a mera orientação programática ou diretriz geral para formulação de políticas públicas.

Ao contrário, o Projeto de Lei fixa comandos concretos, específicos e vinculantes, impondo à Administração a realização de ações determinadas e os critérios a serem definidos e operacionalizados.

Trata-se de imposições normativas que não apenas definem o conteúdo das atividades administrativas, mas também estruturam a forma de execução, condicionam o emprego de meios materiais, direcionam estratégias e restringem a liberdade de atuação dos órgãos responsáveis pelas políticas envolvidas no referido projeto de lei.

Em outras palavras, o Legislativo não apenas fixa objetivos genéricos, mas determina como, onde, quando e com quais instrumentos a política deverá ser executada, violando frontalmente a reserva de iniciativa e de administração inerente ao Chefe do Poder Executivo.

A definição dos aspectos apontados 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.

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. Por outro lado, compete ao Poder Executivo com base em seu plano de gestão, definir prioridades, metas e estratégias de execução dos serviços públicos, inclusive quanto à criação de programas e a sua execução.

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 do Supremo Tribunal Federal é firme ao afirmar 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, padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Isso porque tais iniciativas configuram ingerência indevida na atividade administrativa, invadindo a esfera decisória e gerencial do Chefe do Poder Executivo, resultando na nulidade do ato legislativo:

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)

Não se ignora que o Poder Legislativo pode, validamente, estabelecer diretrizes gerais de políticas públicas, **desde que não interfira no núcleo essencial da função administrativa**. Contudo, a proposição legislativa em análise ultrapassa esse limite, pois atribui obrigações diretas às secretarias, servidores e impõe ações concretas a órgãos municipais.

Trata-se, portanto, de medida que interfere diretamente na gestão, no planejamento e na execução de atividades administrativas, configurando ingerência incompatível com o desenho constitucional da separação de Poderes.

Nesse sentido, o conteúdo da norma extrapola em muito os limites da atuação parlamentar, ao invadir a esfera da administração pública com imposições vinculantes e determinações que afetam diretamente a estrutura de órgãos e entidades da assistência social do Município.

A proposição legislativa em exame impõe a estruturação de um serviço específico, com obrigações específicas a partir de sua implementação, reduzindo a margem de planejamento e discricionariedade do Executivo, o que caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo na seara reservada ao Executivo.

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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI N° 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)

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 viger. 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 229/2025* padece de **vício formal de inconstitucionalidade**, decorrente da **usurpação** de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre o funcionamento e a gestão da Administração Pública municipal.

Ao impor ao Executivo a forma específica para a gestão e execução de programa público, 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

II.2.1 – 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 própria do Poder Executivo.

Essa diferenciação decorre diretamente do modelo constitucional de separação dos poderes, que atribui ao Legislativo o papel de estabelecer normas gerais e de caráter abstrato, ao passo que confere ao Executivo a responsabilidade pela condução das políticas públicas e pela gestão cotidiana da máquina administrativa.



Sempre que o exercício da função legislativa ultrapassa o caráter normativo geral e passa a interferir na organização interna da Administração ou na forma como o Executivo estrutura suas políticas, há violação desse arranjo institucional.

O Poder Legislativo dispõe de ampla competência para estabelecer diretrizes, metas e programas que contemplem os direitos sociais, especialmente os relacionados à educação, ao esporte, ao lazer e à promoção de atividades comunitárias, ou mesmo, por exemplo, em relação à política pública voltada ao cuidado infantil, desde que não interfira no núcleo essencial da função administrativa.

A Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal confirmam que o Legislativo pode, legitimamente, afirmar a relevância social de determinadas ações e indicar caminhos para que elas sejam priorizadas no planejamento das políticas públicas.

Contudo, essa atribuição não autoriza o Parlamento a definir, por lei, o modo como tais políticas devem ser executadas, nem a impor programas específicos com estrutura previamente delineada, pois tais funções pertencem ao núcleo essencial da competência administrativa do Poder Executivo.

A linha de inconstitucionalidade é cruzada quando a proposição parlamentar deixa de enunciar um interesse público abstrato e passa a estabelecer detalhamento operacional de programas, indicando procedimentos, métodos, equipamentos, locais de execução ou estruturas vinculadas.

Ao fazê-lo, a norma legislativa deixa de atuar no plano das diretrizes e passa a invadir o domínio das decisões de gestão, que incluem a alocação de recursos humanos e materiais, o dimensionamento de equipes, a definição de prioridades administrativas, o uso de bens públicos e a articulação entre os órgãos responsáveis pela execução das políticas setoriais.

Assim, ao ultrapassar o campo das diretrizes gerais e adentrar o terreno da execução administrativa, a proposição legislativa incorre em violação à separação dos



poderes e afronta a reserva de administração. Essa interferência, além de inconstitucional, compromete a eficiência, a racionalidade e a coerência das políticas públicas, razão pela qual se impõe o veto como instrumento de preservação do equilíbrio institucional e do interesse público.

II.2.2 – 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 presente Projeto de Lei, 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, especificamente, que não interferia no núcleo essencial da função administrativa do Executivo.

No caso vertente, o *Projeto de Lei* se distingue substancialmente daquele analisado na ADI 4723, pois a proposição não se limita a autorizar genericamente o Poder Executivo a instituir um programa de política pública de cuidado infantil, mas lhe impõe, de forma cogente, a implementação de política pública específica, com desenho normativo próprio, definindo objetivos, eixos estratégicos, conteúdos mínimos, formas



de atuação, instrumentos de comunicação e obrigações materiais a serem assumidas pelos órgãos da Administração.

Trata-se, portanto, de disciplina impositiva e gerencial, que ultrapassa em muito a natureza meramente autorizativa admitida naquele precedente, caracterizando indevida ingerência na esfera de competência administrativa do Chefe do Poder Executivo

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, no referido precedente, 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.



Portanto, tanto a **ADI 4723** quanto o **Tema 917** reforçam, e não afastam, a **inconstitucionalidade formal** do presente **Projeto de Lei**, 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 que estão presentes na proposição sob análise.**

Conclui-se, assim, que a tentativa de justificar a constitucionalidade do referido dispositivo legal com base nos precedentes citados não se sustentaria, impondo-se o reconhecimento de que o **Projeto de Lei nº 229/2025** viola a **reserva de iniciativa, o princípio da separação dos poderes e o devido processo legislativo constitucional, razão pela qual deve ser vetado.**

II.3 – Aspectos Específicos do Projeto de Lei

Sem prejuízo dos vícios gerais já demonstrados, a inconstitucionalidade e a ilegalidade do Projeto de Lei nº 229/2025 tornam-se ainda mais evidentes quando se examinam, pontualmente, os seus comandos normativos, os quais não se limitam a enunciar diretrizes de política pública, mas disciplinam minuciosamente critérios de elegibilidade, padrões materiais de atendimento, rotinas administrativas de fiscalização e acompanhamento, mecanismos de governança e, sobretudo, a instituição de auxílio financeiro mensal por criança atendida.

Em tal conformação, a proposição deixa de atuar no plano normativo-abstrato para produzir comandos executórios, interferindo diretamente na forma de prestação de serviços públicos municipais e impondo obrigações administrativas continuadas, com repercussão inafastável sobre a organização interna e sobre o orçamento do Município.

Além disso, a estrutura do programa delineada no projeto opera, na prática, como tentativa de criação de modalidade alternativa de atendimento à primeira infância, paralela e substitutiva ao dever estatal de oferta de educação infantil em creche, ao vincular o público-alvo à “fila de espera” por vagas e a critérios socioeconômicos e



territoriais, deslocando o foco da política pública de expansão de oferta institucional para uma solução domiciliar remunerada, cuja execução é rigidamente delimitada pelo texto legal.

Ainda que se reconheça que ações intersetoriais de proteção à primeira infância possam envolver assistência social e cuidados familiares, a criação, por lei de orige parlamentar, de arranjo operacional substitutivo, com regras de funcionamento, controle e financiamento, intensifica a violação à reserva da administração e evidencia a inadequação do instrumento legislativo eleito, por não permitir ao Executivo calibrar o desenho, a escala, o modelo de governança e os meios de execução conforme diagnósticos, planejamento setorial e disponibilidade fiscal.

Ao estabelecer, por lei, critérios fechados e cumulativos para atendimento e ao atrelar o programa a um instrumento administrativo específico (fila de creche), o Legislativo impõe ao Executivo uma arquitetura operacional que interfere no planejamento educacional e social do Município, restringindo a margem de conformação administrativa para definir, por exemplo, se o atendimento deve ser focalizado, territorializado, universalizado por faixas etárias, integrado a serviços já existentes, ou implementado com modelos alternativos.

Ademais, a vinculação automática à fila de creche tende a produzir efeitos sistêmicos sobre a própria política educacional, pois converte uma demanda reprimida de educação infantil institucional em critério normativo para habilitação a uma solução domiciliar remunerada, deslocando o eixo de planejamento e execução da política pública para um modelo que não se confunde, em seus requisitos e controles, com a oferta educacional típica, o que reforça a inadequação do projeto no plano da racionalidade jurídica e administrativa.

Em última análise, o projeto busca normatizar escolhas gerenciais que, pela Constituição e pelo princípio da separação dos poderes, devem permanecer no âmbito de planejamento, coordenação e execução administrativa do Chefe do Executivo e de seus órgãos técnicos.



Nesse sentido, a proposição estabelece critérios rígidos e condicionantes para o atendimento de crianças e para o credenciamento de cuidadoras, vinculando o acesso ao programa a circunstâncias específicas (como situação na fila por creche, parâmetros de renda, condições familiares e outros requisitos), além de prever limites quantitativos por unidade domiciliar e exigências estruturais do espaço destinado ao cuidado infantil.

Ainda que tais elementos possam refletir preocupação com segurança e qualidade do serviço, a sua inserção em lei, por iniciativa parlamentar, converte escolhas típicas de desenho administrativo em imposições normativas, reduzindo a capacidade do Executivo de adaptar o modelo a realidades territoriais, disponibilidade de equipes, arranjos de política pública já existentes e evolução de parâmetros técnicos.

De igual modo, o projeto atribui à Secretaria Municipal de Assistência Social, com apoio técnico das Secretarias de Educação e Saúde, a obrigação de realizar acompanhamento periódico, incluindo visitas domiciliares, orientação e avaliação, o que, na prática, implica criação de rotinas fiscalizatórias, protocolos de verificação, registros administrativos e potencial responsabilização institucional por omissões e falhas.

Trata-se de núcleo de execução e supervisão permanente, que pressupõe disponibilidade de profissionais, logística e instrumentos administrativos, aspectos inseparáveis da gestão interna do Executivo e, por isso, insuscetíveis de serem previamente “fixados” por lei de origem legislativa, sem prévio estudo e programação financeira, sob pena de o Legislativo substituir o gestor na definição dos meios e do modo de atuação administrativa.

Ainda no plano material, o projeto prevê a integração do programa com serviços educacionais e de saúde, ao mencionar acesso à alimentação escolar e acompanhamento básico de saúde, com referência a vacinação e desenvolvimento infantil. Essa articulação, embora possa ser desejável sob perspectiva de política pública, demanda compatibilização com normativas setoriais, rotinas de atendimento, capacidade de cobertura e critérios técnicos próprios de cada área, além de pressupor fluxos



administrativos e responsabilidades institucionais que não podem ser instituídos por imposição legislativa genérica e imediata, sem planejamento e pactuação interna do Executivo.

A previsão, nesses termos, amplia deveres operacionais e cria expectativa normativa de prestação, com potencial de gerar conflitos com prioridades do planejamento setorial e com a organização dos serviços.

Diante desse quadro, verifica-se que os dispositivos específicos do Projeto de Lei nº 229/2025, considerados em sua sistematicidade, reforçam os fundamentos para o voto total, pois o texto normativo não se limita a enunciar finalidade pública, mas interfere na gestão administrativa, cria deveres executivos específicos, impõe estrutura de acompanhamento e governança, condiciona a atuação intersetorial e ainda projeta despesa pública continuada sem a instrução fiscal mínima exigida.

Essas características, em conjunto, excedem os limites da função legislativa parlamentar no âmbito municipal e comprometem a validade jurídico-constitucional da proposição

II.4 – Criação de despesa pública e benefício financeiro sem estimativa de impacto: afronta ao art. 113 do ADCT e à Lei de Responsabilidade Fiscal

Para além do vício de iniciativa, a proposição incorre em ilegalidade e inconstitucionalidade financeira ao criar ou ampliar despesa pública de caráter continuado sem a devida instrução fiscal.

O art. 6º do projeto prevê que “a cuidadora guardiã cadastrada no Programa receberá auxílio financeiro mensal por criança atendida”, a ser regulamentado por decreto, condicionando o repasse à frequência e avaliação.

Trata-se, inequivocamente, de previsão de transferência financeira regular vinculada à execução de programa público, com vocação de continuidade enquanto durar



a demanda por vagas em creche (o próprio projeto afirma caráter transitório até substituição por vagas efetivas).

Adicionalmente, a lei projeta custos administrativos e operacionais: capacitação obrigatória “oferecida pelo Executivo Municipal” em parceria com instituições; fiscalização e acompanhamento com visitas domiciliares; criação e funcionamento de comitê; eventual desenvolvimento e manutenção de plataforma digital; e extensão de serviços públicos (alimentação escolar e acompanhamento de saúde) a crianças fora de unidades educacionais.

Mesmo que parte dessas ações pudesse, em tese, ser integrada a estruturas já existentes, o texto legal cria um novo universo de demanda e obrigações, com impacto orçamentário e necessidade de planejamento.

Nessas hipóteses, o ordenamento exige demonstração prévia do impacto e da compatibilidade orçamentária-financeira. O art. 113 do ADCT determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, condiciona a criação/expansão de despesa à estimativa do impacto, à declaração de adequação orçamentária e financeira e, quando for o caso, à caracterização e compensação (arts. 15, 16 e 17, entre outros parâmetros correlatos). Não se trata de formalismo vazio: o objetivo é preservar equilíbrio fiscal, planejamento e responsabilidade na criação de obrigações que oneram o erário e podem comprometer a execução de políticas públicas essenciais.

No processo em análise, inexiste demonstração de estimativa de impacto e de compatibilidade com o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA). A própria CCJR consignou expressamente que “o projeto não está instruído com quaisquer estudos ou previsão de impacto orçamentário-financeiro”, ressaltando que não há demonstração de compatibilidade com LOA, LDO e PPA e que a cláusula genérica de custeio não supre a exigência legal.



Assim, o projeto, ao instituir programa com auxílio financeiro mensal e impor obrigações operacionais com custos diretos e indiretos, sem estimativa de impacto e sem adequação orçamentária formalizada, viola o art. 113 do ADCT e a LRF, reforçando, por fundamento autônomo, a necessidade de voto total.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e em estrito cumprimento ao princípio da separação dos poderes, fundamental para a manutenção do equilíbrio institucional e para a boa administração pública, resta demonstrado, de forma clara e fundamentada, que *o Projeto de Lei nº 229/2025 incorre em vício formal e material de constitucionalidade.*

O referido projeto de lei incorre em constitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação à separação dos Poderes/reserva de administração, uma vez que a proposição impõe atribuições específicas e continuadas ao Poder Executivo, notadamente às Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde (com visitas domiciliares, orientação, avaliação, gestão de acesso a serviços e estrutura de governança), e determina providências operacionais típicas do Executivo.

Trata-se de ingerência indevida na autonomia administrativa e na discricionariedade gerencial do Executivo, a quem cabe, precípua mente, a definição dos modos, meios e instrumentos de execução das políticas públicas, mediante edição dos atos regulamentares pertinentes.

Importa ressaltar ainda a constitucionalidade material e ilegalidade financeira, por criação/expansão de despesas (auxílio financeiro mensal por criança atendida e custos operacionais correlatos), sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem demonstração de adequação ao planejamento orçamentário, em afronta ao art. 113 do ADCT e às exigências da LRF.



Em vista dessas razões, o **VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 229/2025** revela-se medida indispensável para preservar a harmonia, a independência entre os Poderes e por ser medida necessária à salvaguarda da ordem constitucional.

Submetem-se, assim, à elevada apreciação desta Augusta Casa as presentes razões, requerendo-se a **manutenção do VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 229/2025**, a fim de resguardar a legalidade da atuação administrativa municipal, a higidez do processo legislativo e a observância das normas constitucionais de repartição de competências..

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, *06* de *janerio* de 2.025.



ABÍLIO BRUNINI

PREFEITO MUNICIPAL

