

PARECER Nº 24/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 037/2025

Mensagem: 019/2025

Processo apenso: 17.473/2024

Ementa: **Razões de veto parcial** ao projeto de lei que “Dispõe sobre a Política Municipal de proteção, inclusão e acompanhamento educacional dos alunos com epilepsia na rede municipal de ensino e dá outras providências.”

Autoria: Poder Executivo

I – RELATÓRIO

O Poder Executivo **após veto parcial aos artigos 3º e 5º do projeto**, pois entende que houve usurpação da iniciativa privativa do Prefeito e ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa obrigatória a ser criada.

Assevera ainda o projeto dispôs sobre atribuições de órgãos da Administração Pública e regime jurídico dos servidores públicos, cuja iniciativa é do Prefeito.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O veto é o instituto através do qual o Poder Executivo manifesta sua discordância para com o projeto de lei, impedindo, pelo menos num primeiro momento, a sua entrada em vigor.

Segundo **José Afonso da Silva**: “veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 526).

Temos, assim, uma declaração de vontade do Poder Executivo, manifestando-se contra o projeto de lei a ele enviado pelo Poder Legislativo, sob dois fundamentos: o da contrariedade ao interesse público e o da inconstitucionalidade. Uma vez manifestada a discordância, não pode mais o chefe do Executivo voltar atrás, porque o veto é irretroatável, tornando-se impossível, após comunicado ao Poder Legislativo e a ele remetidas as razões do veto, mudar de opinião.

Quanto aos fundamentos do veto, segundo nosso ordenamento jurídico, o Poder Executivo só pode vetar projetos de lei com base em dois fundamentos: o da inconstitucionalidade



(veto jurídico) e o da contrariedade ao interesse público (veto político).

Quanto à espécie o veto pode ser **total**, quando o projeto recebe a desaprovação na íntegra ou **parcial**, quando o Executivo discorda de parte da proposição.

Cumpra salientar que a Constituição só permite o veto parcial incidente sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º). Cabe notar, ainda, que a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração. Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, devido à demora em sua apreciação pelo Poder Legislativo e pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006).

Quanto às suas características o veto só pode ser **expresso**, sempre **motivado** (razões do veto), sendo ato formal, devendo ser apostado por escrito, dentro do prazo estabelecido. É sempre **supressivo**, através dele somente é possível decotar do texto legal sua matéria impertinente (em caso de veto parcial) ou rejeitar-se todo o projeto (em caso de veto total). Não nos é possível, através do veto, adicionar-se nada ao texto do projeto, nem mesmo substituir a parte vetada por outra pretendida, o que, aliás, desnaturaria a própria natureza do instituto do veto.

A Constituição Federal, segundo o disposto no art. 66, estabelece em relação ao processo legislativo, o prazo de 15 dias ao Presidente da República, para que sancione ou vete o projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Também nesse sentido, e atendendo plenamente ao princípio da simetria, dispôs **Lei Orgânica do Município**:

“Art. 29(...)

§ 2º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.

§ 3º O veto parcial somente abrangerá texto integral do artigo, de parágrafo, de inciso e de alínea.”

Quanto à **motivação** do veto ensina o ministro **Alexandre de Moraes**:

“O veto há de ser sempre motivado, a fim de que se conheçam as razões que conduziram à discordância, se referentes a inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos. Esta exigência decorre da necessidade do Poder Legislativo, produtor último da lei, de examinar as razões que levaram



*o Presidente da República ao veto, analisando-as para convencer-se de sua manutenção ou de seu afastamento, com a consequente derrubada do veto" (Moraes, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 1089).*

Após essas considerações a respeito do instituto do veto, em nosso ordenamento, passemos a análise da matéria.

Os dispositivos vetados pelo Poder Executivo foram:

Art. 3º *Fica garantido, nas escolas públicas municipais, o direito de o aluno com epilepsia receber acompanhamento educacional e psicossocial que permita o aprendizado e convívio escolar em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.*

Parágrafo único. *Considerando-se todas as etapas do processo ensino-aprendizagem, fica vedada qualquer restrição de acesso ao conteúdo educacional, à atividade curricular ou à prática de esportes em razão da condição neurológica de pessoa com epilepsia, salvo em caso da existência de restrição médica.*

Art. 5º *Na implementação da Política de que trata esta Lei, caberá aos órgãos competentes:*

I – priorizar a articulação intersetorial de medidas e políticas públicas que ofereçam apoio à comunidade escolar que atende o aluno com epilepsia;

II - implementar serviços e programas de capacitação educacional que promovam a adequação pedagógica e psicossocial no acompanhamento de alunos com epilepsia;

III – garantir a implantação de medidas necessárias para que o aluno com epilepsia tenha um ambiente escolar acessível e inclusivo, utilizando-se de propostas didáticas e estratégias pedagógicas;

IV capacitar a comunidade escolar para que haja entendimento básico sobre a doença, tanto em seus aspectos clínicos quanto psicossociais, a fim de promover os cuidados necessários (físicos, emocionais e morais) para melhor proteção e inclusão dos alunos com epilepsia.

A justificativa apresentada pelo Prefeito para vetá-los foram de que o legislador invadiu a iniciativa privativa do prefeito, pois, trata-se de atribuições de órgãos da Administração Pública e regime jurídico dos servidores públicos; e ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa obrigatória a ser criada.

Acontece, que se equivocou o chefe do executivo em opor seu veto aos dispositivos, pois



as razões apresentadas estão superadas pelo Supremo Tribunal Federal, como passaremos a demonstrar.

Quanto a justificativa de invasão de iniciativa privativa do Prefeito, pois teria o legislador tratado de órgãos da Administração Pública e de regime de servidores públicos não mais se sustenta.

Os dispositivos vetados estabelecem medidas abstratas não se imiscuindo em nenhuma peculiaridade no que se refere a maneira de como será assegurado o acompanhamento educacional e psicossocial das crianças nas escolas. Esses critérios ficarão a cargo do Poder Executivo, assegurando seu juízo quanto a discricionariedade e conveniência na efetivação dessa Política inclusiva. Não se trata de nenhuma regra de caráter concreto, de cunho administrativo e de gestão, estas sim, de iniciativa própria daquele Poder.

Aliás, esse é o entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, que passou a adotar posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou ainda, da criação de cargos públicos. Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

As ementas dos julgados abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, confirmam esse entendimento:

DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N. 753/2023 – INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DE ATENTADOS VIOLENTOS EM ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO OCORRÊNCIA – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA ÓRGÃOS OU CARGOS PÚBLICOS E NÃO GERA DESPESAS AO MUNICÍPIO – POSSIBILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE – NÃO VERIFICADA – PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 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. (N.U 1001069-33.2024.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCIO VIDAL, Órgão Especial, Julgado em 20/06/2024, Publicado no DJE



30/06/2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 14.229, DE 12 DE AGOSTO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO E ACOMPANHAMENTO INTEGRAL AOS ALUNOS COM DISLEXIA, TDAH OU OUTRO TRANSTORNO DE APRENDIZAGEM, NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM POLÍTICA PÚBLICA QUE ENTRELAÇA ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE - AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI – FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO ACARRETA SUA INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR ABERTA - RESPEITO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 22, INC. XXIV, 24, INC. IX E 206, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS PELO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. (TJ-SP - ADI: 21966631920228260000 SP 2196663-19.2022.8.26.0000, Relator: Matheus Fontes, Data de Julgamento: 15/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/02/2023).

Portanto, não há nenhuma interferência na estrutura administrativa nem no regime jurídico dos servidores do Poder Executivo, buscando a futura lei apenas assegurar uma Política de inclusão em nosso município e garantir condições de igualdade do ensino público, como preceituado no **artigo 205 da Constituição da República**:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Outra justificativa para vetar foi a ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa obrigatória a ser criada.

Naquela assentada o ***STF julgou a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que criava obrigação para instalação de câmeras de segurança em escolas públicas.***



Neste julgamento o STF firmou a tese de que mesmo criando despesas se a lei não versasse sobre a estrutura da administração, nem sobre pessoal ou atribuição dos órgãos públicos não haveria vício de iniciativa.

Assim ficou assentado o **Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias**, que fixou a seguinte TESE:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

Assim, não há o vislumbre de óbice, neste ponto, da proposta do autor, que atraia a inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Nesse sentido, transcrevemos abaixo a ementa dos seguintes julgados:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. **A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a**



todos os entes federativos. Precedentes. (...). (STF - ADI: 6102 RR, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/02/2021).

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.704/2020 do Município de Sertãozinho que inclui placas informativas com o número do 'Disque Denúncia' e o endereço eletrônico do canil municipal de Sertãozinho em abrigos, pontos de parada, cemitérios e demais recintos da cidade, para denúncia de maus tratos aos animais. ARTIGO 1º, PRIMEIRA PARTE – Ausência de transgressão a princípios constitucionais – Dispositivo que, a despeito de derivar de lei de iniciativa parlamentar, não interfere em atos de gestão administrativa, mas confere publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, garantindo efetividade ao direito de acesso à informação – Princípio da reserva de administração que não é diretamente afetado, mesmo em se tratando de lei que cria despesa para a Administração Pública, posto que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ). ARTIGO 1º, PARTE FINAL E ARTIGO 3º – Dispositivos que versam sobre os locais de instalação das placas informativas e prazo para regulamentação da medida – Interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo – Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual. ARTIGO 2º – Alegação de falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – **Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro** – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que se revela suficiente para o atendimento do preceito constitucional – Precedentes – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22827155220218260000 SP 2282715-52.2021.8.26.0000, Relator: Luís Fernando Nishi, Data de Julgamento: 01/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/03/2023).*

2. CONCLUSÃO.

Dessa forma, em conformidade com mais recente entendimento da suprema Corte, não



existe nenhum vício de iniciativa, podendo a matéria ser apresentada pelo parlamentar.

3. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO DO VETO.

Cuiabá-MT, 19 de fevereiro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300032003000320035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 19/02/2025 15:09

Checksum: **DFC8A9F74F3AF418748BB9A8A9206B0AD01A62925C39A8F634E03A25637CF270**

