

PARECER Nº 658/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 39.058/2026 (Apenso ao Processo nº. 5.773/2026)

Mensagem: 50/2026

Autor: Poder Executivo Municipal

Assunto: Razões de **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “**DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NO ACOMPANHAMENTO DOS MATERIAIS DIDÁTICOS E PARADIDÁTICOS DISPONIBILIZADOS NAS BIBLIOTECAS DAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPALDE ENSINO DE CUIABÁ.**”

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Veto Total** aposto pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Cuiabá, consubstanciado na Mensagem nº 50/2026, em face do Projeto de Lei nº 32/2025 (Processo 5.773/2026), de autoria do Vereador Ilde Taques.

O presente Projeto de Lei vetado visa instituir, no âmbito da rede pública municipal de ensino do Município de Cuiabá, diretriz de transparência e participação das famílias, assegurando aos pais ou responsáveis legais dos alunos o direito de acesso informativo aos materiais didáticos e paradidáticos disponibilizados nas bibliotecas escolares.

O autor sustenta que a proposição se fundamenta no direito constitucional à educação e no princípio da gestão democrática, que asseguram a participação das famílias no acompanhamento do processo escolar. A LDB e o Estatuto da Criança e do Adolescente reforçam esse dever ao garantir aos pais o direito de conhecer o processo pedagógico.

Nesse contexto, o projeto estabelece diretriz de transparência na rede municipal de ensino



de Cuiabá, assegurando aos responsáveis o acesso às informações sobre materiais didáticos e paradidáticos disponíveis nas bibliotecas, sem interferir na autonomia pedagógica, na organização administrativa das escolas ou na definição curricular. A medida não cria despesas, não impõe obrigações operacionais e está alinhada à competência legislativa municipal.

Aduz que a proposta fortalece a relação entre escola e família, amplia a transparência e contribui para uma educação mais participativa, configurando matéria de interesse local e adequada à iniciativa parlamentar.

A proposição tramitou regularmente nesta Casa de Leis, tendo recebido **parecer inicial pela rejeição no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, consubstanciado no Parecer nº 212/2026**. Contudo, referido parecer foi rejeitado pelo Plenário, permitindo o regular prosseguimento da matéria.

Posteriormente, encaminhada para sanção, a proposição foi objeto de Veto Total por parte do Chefe do Poder Executivo.

A presente análise jurídica restringe-se, exclusivamente, à apreciação do Veto Total oposto à matéria.

Cumprе destacar que, nas razões do veto, o Poder Executivo teceu elogios ao Parecer Jurídico nº 212/2026, elaborado no âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação. No tópico intitulado “IV – Da Manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação”, o Executivo Municipal reconhece expressamente a qualidade técnica e jurídica do trabalho desenvolvido por esta Comissão.

É o relatório.

II. EXAME DA MATÉRIA.

1. DAS CONDIÇÕES DO VETO.

O veto é o instituto por meio 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 irretratável, 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).

Já com relação 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.

Cumprе 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).

No que concerne às suas características o veto só pode ser **expresso**, sempre **motivado** (razões do veto), sendo ato formal, devendo ser aposto 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. O projeto de lei aprovado pela Câmara será, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviado ao Prefeito Municipal, que, concordando, o sancionará no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

§ 1º Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito importará em sanção tácita.

§ 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.

§ 4º O veto será apreciado no prazo de 15 (quinze) dias, contados do seu recebimento, com parecer ou sem ele, em uma única discussão e votação.

§ 5º O veto somente será rejeitado pela maioria absoluta dos vereadores, mediante votação nominal.

§ 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na “Ordem do Dia” da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final.

§ 7º Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito Municipal para promulgação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 8º Se o Prefeito não promulgar a lei nos prazos previstos, e ainda no caso de sanção tácita, o Presidente da Câmara a promulgará, e se este não o fizer no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, caberá ao 1º Vice-Presidente fazê-lo, em igual prazo.

§ 9º A manutenção do veto não restaura a matéria suprimida ou modificada pela Câmara.



Por fim, no contexto da motivação do veto ensina o **ministro Alexandre de Moraes**, que "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).

Com tais considerações, **iniciais passemos a análise da matéria.**

2. **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

O Processo legislativo consiste num **conjunto coordenado de atos** que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da **Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município**.

Segundo o constitucionalista e Ministro **Alexandre de Moraes**: "O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo".

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição **e veto**.

O **Supremo Tribunal Federal – STF** – considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, **não cabe a esta Comissão Jurídica qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei**, sendo que **tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos**. Portanto, a análise aqui externada, **cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio**.



Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, a **questão é bem complexa e exige uma reflexão mais aguçada**. O vício de iniciativa ocorre quando a **propositura da lei não respeita as regras de competência estabelecidas na Constituição Federal**, aplicáveis aos Municípios pelo Princípio da Simetria.

O Projeto de Lei em análise impõe, em seu **Art. 2º, incisos II e III, obrigações diretas aos órgãos do Poder Executivo**, notadamente à **"equipe gestora da unidade escolar"** e à **"Secretaria Municipal de Educação"**!

“Art. 2º O acesso informativo de que trata esta Lei compreende, observadas as normas internas da unidade escolar e a regulamentação do Poder Executivo, **as seguintes possibilidades:**

I – **consulta ao acervo** de livros, apostilas, cartilhas e demais materiais didáticos ou paradidáticos disponibilizados aos alunos;

II – **solicitação de informações de caráter geral junto à equipe gestora da unidade escolar** acerca dos materiais utilizados no processo de ensino-aprendizagem;

III – **manifestação formal de opinião ou sugestão, a ser registrada pelos meios institucionais disponibilizados pela unidade escolar ou pela Secretaria Municipal de Educação.**”

A **obrigatoriedade de disponibilizar "meios institucionais"** para o registro formal de opiniões e sugestões e de fornecer "informações de caráter geral" **interfere diretamente na organização, estruturação e no funcionamento da Administração Pública Municipal.**

A **Constituição Federal (Art. 61, § 1º, II, alíneas "b" e "e")** e a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá reservam privativamente ao Chefe do Poder Executivo (Prefeito) a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública!** Vejamos a **Lei Orgânica desta Capital:**



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

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

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

III - criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11/2003)

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

A **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)** é clara ao delimitar as fronteiras da iniciativa legislativa parlamentar. O artigo 190 consagra a independência dos Poderes, vedando a delegação de atribuições e a interferência indevida. **Mais especificamente, o artigo 195 estabelece o rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito:**

“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:

I - matéria orçamentária e tributária;

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

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

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

A doutrina administrativista brasileira, capitaneada pelo saudoso mestre **Hely Lopes Meirelles**, cunhou o conceito de **Reserva de Administração**. Trata-se de um núcleo de competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, intangível pela atividade legislativa parlamentar. Segundo Meirelles:



"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município**; estabelece, apenas, normas de administração. **Não executa obras e serviços públicos**; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura**; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. [...] **O que a Câmara não pode é estabelecer a 'minúcia' da administração, a 'gestão' propriamente dita, porque esta é incumbência exclusiva do Prefeito.**"

[destaque nosso]

A reserva de administração impede que o Legislativo se transforme em um cogestor.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911), fixou a tese de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que cria obrigação para a Administração, desde que não crie ou altere órgão, nem crie ou altere atribuições de órgãos já existentes.

No caso em tela, ao criar um novo procedimento administrativo de atendimento e registro de opiniões sobre o acervo literário, o projeto inegavelmente cria novas atribuições para as escolas e para a Secretaria de Educação.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), na ADI 121229/2016 (Caso Primavera do Leste), declarou inconstitucional lei que criava atribuições à Secretaria Municipal de Educação, assentando que "a Câmara de Vereadores jamais poderia criar atribuição a órgão do Poder Executivo":

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - VEDAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO, EXPOSIÇÃO E DIVULGAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA COM IMPOSIÇÃO DE PENA AO SERVIDOR PÚBLICO QUE NÃO A CUMPRIR - INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SANÇÃO DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA A FALHA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal n. 1.624/2016, originada de projeto da Câmara de Vereadores, por violação ao princípio da separação dos poderes e por vício de iniciativa, nos termos dos artigos 190 e 195, II e III da Constituição Estadual. A sanção do Executivo não convalida a





falha, já que a matéria é de ordem pública. (TJ-MT - Direta de Inconstitucionalidade: 01212298520168110000, Relator.: RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, Data de Julgamento: 24/08/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 09/10/2017)"

Ademais, o Art. 4º do projeto prevê que o Poder Executivo "poderá regulamentar esta Lei".

“Art. 4º O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar esta Lei, no que couber, definindo procedimentos, formas de acesso e canais de comunicação, com vistas à sua adequada implementação, respeitada a legislação educacional vigente.”

O STF já consolidou o entendimento de que o Poder Legislativo não pode impor ou autorizar prazo ou forma de regulamentação ao Poder Executivo, pois o poder regulamentar é inerente ao Chefe do Executivo (Art. 84, IV, da CF)!

Quanto à matéria, o projeto tangencia perigosamente a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, XXIV, da CF)! Vejamos a Lei Magna:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Embora o autor justifique que o projeto não interfere no conteúdo pedagógico ou na autonomia docente e o próprio texto cite o respeito à autonomia pedagógica dos profissionais da educação no Art. 3º, inciso II, a criação de canais formais e institucionais para que pais registrem "opinião ou sugestão" sobre materiais didáticos e paradidáticos pode gerar um efeito inibitório (chilling effect educacional) no ambiente escolar.

Em casos análogos (como no julgamento das ADIs 5537, 5580 e da ADPF 457 – caso de lei municipal de Novo Gama/GO, relativas ao movimento "Escola sem Partido"), o STF rechaçou leis municipais e estaduais que, a pretexto de dar transparência ou proteger



valores familiares, instituíam mecanismos de controle moral ou ideológico sobre o acervo bibliográfico e o trabalho em sala de aula!

“Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa Escola Livre. Lei estadual. **Vícios formais (de competência e de iniciativa) e afronta ao pluralismo de ideias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**

I. **Vícios formais** da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 1. **Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);** 2. **Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º); [...]** 4. **Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, c e e, ao art. 63, I):** não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos. [...] 7. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**

(STF - ADI: 5537 AL, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/08/2020, **Tribunal Pleno**, Data de Publicação: 17/09/2020)

○ **Supremo entendeu que tais medidas violam o Art. 206, incisos II e III da CF/1988 (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas):**

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

[...]

Logo, permitir a institucionalização de "manifestações formais" sobre livros literários ou



cartilhas disponibilizadas fomenta uma vigilância contínua que asfixia a autonomia do professor de selecionar obras paradidáticas com base em critérios estritamente técnico-pedagógicos previstos na LDB (Lei nº 9.394/96).

Portanto, este projeto de lei ofende frontalmente a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Cuiabá e a jurisprudência da Suprema Corte brasileira!

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, **sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.**

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do Veto Total.

É o parecer.

3. CONCLUSÃO.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação conclui que as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo encontram amparo na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Mato Grosso, na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

O Projeto de Lei nº 32/2025 padece de vício de iniciativa, por criar atribuições e impor procedimentos administrativos a órgãos integrantes da Administração Pública Municipal, invadindo matéria sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos Poderes e à denominada reserva da administração.

Além disso, a proposição tangencia matéria afeta às diretrizes e bases da educação nacional, de competência legislativa privativa da União, bem como estabelece mecanismos que podem repercutir na autonomia pedagógica e no pluralismo de ideias assegurados constitucionalmente.



Dessa forma, sob o prisma estritamente jurídico-constitucional, constata-se a existência de óbices à manutenção da proposição no ordenamento jurídico, razão pela qual esta Comissão manifesta-se pela procedência das razões do veto.

Ante o exposto, opinamos pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** apostado ao Projeto de Lei nº 32/2025, nos termos da Mensagem nº 50/2026, salvo melhor juízo do Plenário.

III. **VOTO.**

VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.

Cuiabá-MT, 11 de agosto de 2026



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 3200310033003400380030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **11/08/2026 12:00**

Checksum: **72A15B83DA40A150C84175A4B2B874AD8C73FCC76454ACD26DC1F85DAE84AE03**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3200310033003400380030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.