

PARECER Nº 691/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 25.126/2025 (Apenso ao Processo nº 4.641/2025)

Mensagem: 89/2025

Autor: Poder Executivo

Ementa: “Razões de Veto Total ao Projeto de Lei que: “**DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO CAPUT DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR 499/2021, INCLUSÃO DE PARÁGRAFO ÚNICO NO MESMO ARTIGO E TAMBÉM ALTERA A REDAÇÃO DO CAPUT DO ART. 2º DA REFERIDA LEI. (MENSAGEM Nº 89/2025)**”

I – RELATÓRIO

O excelentíssimo Prefeito ingressa com a Mensagem (*Veto Total*) acima epigrafada para devida análise por esta Comissão.

O projeto legislativo recebeu parecer favorável (Parecer Jurídico nº 142/2025) desta CCJR.

No entanto, o **Prefeito** optou por **vetar totalmente** o projeto em comento.

A análise jurídica cuidará apenas do veto total proposto.

É a síntese do necessário.

VETADO TOTALMENTE PELO PODER EXECUTIVO

II - EXAME DA MATÉRIA

1. DAS CONDIÇÕES DO VETO

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 irrevogável, 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.

Cumprido 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**, dispõe **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.

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 estas considerações iniciais passemos, efetivamente, para a análise da matéria.

2. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

Prevê a Lei Orgânica do Município de Cuiabá:

Art. 23. O **processo legislativo municipal** compreende a elaboração de:

(...)

II - leis complementares;

(...)

Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

(...)

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: *a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar.*

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria às competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados e a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim prevê o texto constitucional, vejamos:



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Pode-se destacar que **o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais**, nos termos do artigo acima citado, ainda **o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses**, ou seja, possui **competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local**.

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais”. (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122).

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros).

2.1. Da competência legislativa e da iniciativa

É certo que os Municípios detêm competência ampla para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o art. 30, I, da Constituição Federal. Também não se ignora que a matéria envolve políticas públicas de atendimento a mulheres em situação de



vulnerabilidade, tema de relevância social indiscutível.

Todavia, a Constituição impõe limites formais de iniciativa. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor normas que:

Criem ou modifiquem atribuições da Administração;

Impliquem aumento de despesas públicas;

Definam a forma de prestação de serviços administrativos.

Assim, embora meritória, a iniciativa parlamentar em tela adentra campo de competência reservada ao Executivo, ao impor obrigações específicas à Secretaria Municipal da Mulher e à rede de saúde municipal, configurando vício formal insanável.

2.2. Da evolução jurisprudencial e do entendimento da Comissão

Cabe registrar que, **em momento anterior desta Sessão Legislativa, esta Comissão vinha adotando postura mais flexível na apreciação de proposições parlamentares que tangenciavam atribuições administrativas, em razão da relevância social dos temas.**

Nesse contexto, importa ressaltar a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 da Repercussão Geral** (ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016):

“Não usurpa 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.”

Todavia, **o caso em análise não se enquadra nessa hipótese excepcional**, pois a proposição não apenas **cria despesa, como possível aumento de pessoal para recepcionar a nova demanda de atendimento não mensurada no projeto no em comento**, mas também **impõe atribuições específicas à Secretaria Municipal da Mulher e à rede de saúde municipal**, alterando diretamente a forma de prestação do serviço público e criando encargos permanentes sem previsão de custeio. Em tais circunstâncias, a



regra geral da reserva de iniciativa do Executivo deve prevalecer, sob pena de afronta à separação dos Poderes, **pois trata da sua estrutura e da atribuição de seus órgãos.**

Os tribunais regionais, inclusive o TJ/MT, têm declarado a inconstitucionalidade de leis autorizativas que tratem de temas típicos da função administrativa, como a criação de estruturas, programas e serviços públicos específicos. Nesse sentido, colacionam-se os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI Nº 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 planejamento legal orçamentário. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.” (N.U1020724-59.2022.8.11.0000, Órgão Especial Cível, Rel. Des. Guiomar Teodoro Borges, julgado em 07/12/2023, publicado no DJE em 07/12/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI Nº 1.490/2023 – 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 questionada, ao autorizar o pagamento de bônus aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, **padece de vício de iniciativa e ofende o princípio da separação dos Poderes.** A natureza autorizativa não descaracteriza a inconstitucionalidade formal.”(N.U 1014692-44.2023.8.11.0000, Órgão Especial Cível, Rel. Des. Guiomar Teodoro



Borges, julgado em 18/12/2023, publicado no DJE em 19/12/2023).

Diante da consolidação da jurisprudência dos Tribunais regionais e da **necessidade de garantir a estrita observância ao princípio da separação dos Poderes**, esta Comissão passou a adotar entendimento mais restritivo, reconhecendo que tais proposições padecem de vício de iniciativa e não podem prosperar.

2.3. Do impacto orçamentário e da responsabilidade fiscal.

Outro aspecto relevante é o impacto financeiro da medida. A proposição amplia obrigações do Município sem indicar a respectiva fonte de custeio, em afronta ao art. 113 do ADCT e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, arts. 15 a 17).

A criação ou expansão de programas sociais exige prévia estimativa de impacto e compatibilidade orçamentária, o que não se verificou nos autos, além da não invasão da iniciativa do Executivo Municipal. Tal ausência compromete a validade jurídica da norma, conforme reiterado pela jurisprudência.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, esta Comissão reconhece o mérito humanitário da iniciativa, mas constata que a proposição **padece de vício formal de iniciativa e de ausência de adequação orçamentária e financeira**, o que inviabiliza sua sanção e execução.

Destaca-se **que a manutenção do veto não significa rejeição ao conteúdo social da proposta**, mas sim preservação da separação de Poderes e do equilíbrio institucional entre Executivo e Legislativo, garantindo segurança jurídica e respeito às normas constitucionais e orçamentárias.

4. VOTO.

VOTO DO RELATOR:



Opinamos pela MANUTENÇÃO DO VETO, salvo diferente juízo.

Cuiabá-MT, 8 de setembro 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 3100330035003400380035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dilemário Alencar (Câmara Digital)** em 09/09/2025 12:01

Checksum: **0180906EBC5338626D8E0A74C8401004D1FE017B6AAF40DACA5A7C3B92D33270**

