

PARECER Nº 686/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

5

**Processo:**25.129/2025

**Mensagem:** 090/2025

**Processo apenso:** 6.915/2025

**Ementa:** Razões de veto total ao projeto de lei que dispõe sobre a prioridade na matrícula nas instituições públicas de ensino do município de Cuiabá para crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

**Autoria:** Poder Executivo

**I – RELATÓRIO**

Nas razões de veto total ao projeto de lei o Poder Executivo sustenta que ocorreu vício de iniciativa, pois tratou de matéria de competência privativa do Prefeito, o que acarreta ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Aduz nas razões que o projeto vetado impõe à Administração Pública Municipal um conjunto de diretrizes específicas relativas à estrutura, ao funcionamento, modelo de gestão, organização, estabelecendo obrigações administrativas, entre outros.

Entende que houve ingerência indevida deste Poder nas atribuições típicas do Executivo e, conseqüentemente, violação ao princípio da separação dos Poderes.

Afirma também que a matéria vetada tem natureza meramente autorizativa e que essa característica não afasta o vício de iniciativa reservada ao Executivo.

Aponta ainda nas razões de veto total que a proposição legislativa não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e que não há demonstração de sua compatibilidade com o Plano Plurianual, a LDO e a LOA e por isso desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, que a matéria do projeto de lei está contemplada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90.

É o relatório.

**II - EXAME DA MATÉRIA**

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 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).

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

**Registre-se desde já que os argumentos apontados pelo Poder Executivo para vetar a matéria estão todos superados pelo entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral.**

Quanto ao argumento de ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, pois o legislador teria estabelecido diretrizes relativas à estrutura e funcionamento da Administração, o Supremo Tribunal Federal, passou a adotar posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis de natureza programática, **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.** 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**).

O projeto de lei em nenhum momento criou órgãos ou impôs novas atribuições a órgãos existentes. Ao contrário apenas estabeleceu algumas medidas de caráter exemplificativas, que poderão ser adotadas pelo Executivo, em sua atuação discricionária.

Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar, haja vista que a proposição foi colocada em termos gerais e abstratos, deixando para o Poder Executivo definir as regras, preservando a competência da Administração para adotar os critérios de oportunidade e conveniência, para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de **Hely Lopes Meirelles**, no sentido de que *“o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”.* (**Direito Municipal Brasileiro**, 6ª ed. Malheiros, 1990, p. 438-439).



O argumento de que o projeto gera despesas para o Executivo também não merece prosperar de acordo com novos entendimentos do STF, vejamos:

*EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. **LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA.** (...). 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, 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).** 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1386784 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).*

**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).

**Também não procede o argumento do Poder Executivo de que o projeto vetado versa a respeito de lei meramente autorizativa.**

Realmente, nosso ordenamento não admite leis meramente autorizativas, ou seja, aquelas que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizado pelo ordenamento jurídico, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. Acontece que, ao contrário, do que aponta o Chefe do Executivo o projeto não impõe nenhuma medida administrativa e de efeitos concretos.

**Busca o projeto a efetivação de um direito social, imposto a todos os entes federativos, nos termos da Constituição:**

**Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.**

**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.**

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

**I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.**

(...).

**Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do**



*Estado.*

**Art. 227.É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, **violência**, crueldade e opressão.**

Não se olvida, que o Ente Municipal tem o dever de garantir a implementação dos direitos sociais, como a educação, sendo que a matéria não se encontra na esfera de iniciativa legislativa reservada.

Atente-se ao fato de que não se visualiza no projeto vetado dispositivo que objetive criar ou estruturar qualquer secretaria municipal. A matéria busca apenas racionalizar a atuação governamental para assegurar a implementação de um direito social, constitucionalmente assegurados, com o fito de contribuir para proteções das crianças e adolescentes.

No caso concreto, é possível verificar que o projeto da autora não fere o art. 27 da LOM **vez que o próprio Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento de que as normas que visam dar concretude a direitos fundamentais previstos na Constituição não padecem de vício de iniciativa:**

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020).*

**Quanto a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro como uma das razões para vetar o projeto de lei, constatamos que tal argumento também não procede, pois superado pela nossa jurisprudência, como podemos observar pela ementa dos julgados abaixo:**

*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).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBARAMA. LEI MUNICIPAL DISPONDO A RESPEITO DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PEDIDO QUANTO À ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ALEGADO IMPACTO FINANCEIRO NÃO PREVISTO QUANDO DO ESTUDO REALIZADO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. Quanto à alegação de afronta ao art. 154, X, a, da Constituição Estadual, por ausência de previsão orçamentária, os**



*procedentes do STF e do Órgão Especial deste Tribunal tem referido que tal circunstância não implica em inconstitucionalidade da lei, apenas afastada a incidência da norma no respectivo ano de sua edição, até que sobrevenha a respectiva previsão no orçamento. Outrossim, a violação do determinado no art. 169, § 1º, inc. I, não conduz, por si só, à inconstitucionalidade da norma, mas a sua ineficácia no respectivo ano orçamento. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente. Unânime. (TJ-RS - ADI: 70073812901 RS, Relator.: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Data de Julgamento: 13/08/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/08/2018)*

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTERA NOME DE LOGRADOURO – IMPROCEDÊNCIA. 1. A lei municipal que altera denominação de logradouro não se reveste de vício de iniciativa, porquanto em nada trata da estrutura ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, tampouco promove alterações do regime jurídico de servidores públicos. 2. O E. STF firmou, no tema 1.070 (competência para denominação de ruas, próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações), a seguinte tese: “É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições”. 3. O E. STF já se manifestou no sentido de que a ausência de indicação da respectiva dotação orçamentária não implica em inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a aplicação do diploma legal no respectivo exercício financeiro: 4. Ação julgada improcedência. (TJ-ES - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 5011639-62 .2022.8.08.0000, Relator.: TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Tribunal Pleno).*

Posto isso, constatamos que 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).

Ademais, o Egrégio STF, tem manifestado no sentido de que a ausência de indicação da respectiva dotação orçamentária não implica em inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a aplicação do diploma legal no respectivo exercício financeiro.

E por fim, o prefeito opôs o veto ao projeto de lei, pois o mesmo teria versado sobre matéria prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90, que estabelece de forma



abrangente os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, incluídos aqueles em situação de acolhimento institucional. **Também neste ponto equivocou-se o chefe do Executivo, pois referido entendimento encontra-se superado, como podemos na ementa do julgado abaixo reproduzido:**

*EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual. 2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1243834 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 22-05-2020 PUBLIC 25-05-2020). [Negritamos]*

Portanto, têm os municípios competência legislativa suplementar o Estatuto da Criança e do Adolescente, para dispor sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não divirjam de legislação federal, como é o caso.

### III - CONCLUSÃO

Dessa maneira esta Comissão opina pela rejeição do veto total.

### IV - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO DO VETO TOTAL.

Cuiabá-MT, 19 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 3100330039003400390034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 19/09/2025 16:32

Checksum: **215C762F0A127BDEEC75CF1971889ACFB6777C06B7BC7B57F4ACA1551A812936**

