

PARECER Nº 83/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 748/2026

Autoria: Poder Executivo

Mensagem: 03/2026

Processo apenso: 11121/2025 – Vereadores Daniel Monteiro, Maysa Leão e Katiuscia Manteli.

Assunto: *RAZÕES DE VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 229/2025, de autoria parlamentar, que “INSTITUI O PROGRAMA CUIDADORA GUARDIÃ NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.*

I – RELATÓRIO

O projeto de lei original foi apresentado pelos Vereadores Daniel Monteiro, Maysa Leão e Katiuscia Manteli, por meio do processo eletrônico nº 11121/2025. No corpo do processo foi exarado o *Parecer nº 365/2025*, de lavra desta CCJR, pela Rejeição da propositura, já que o projeto dispõe sobre novas atribuições a órgãos e Secretarias municipais, bem como aos servidores públicos municipais, extrapolando a competência parlamentar de estabelecer diretrizes e/ou linhas gerais a um programa. Ademais, não está instruído com o estudo de impacto orçamentário-financeiro para criação de despesas, de forma que está em desacordo com a legislação fiscal.

O parecer jurídico foi derrubado pelo Plenário deste Parlamento Municipal, enquanto o Parecer da Comissão da Criança e do Adolescente foi pela Aprovação da matéria, com a consecutória aprovação do projeto de lei e remessa da propositura ao Poder Executivo para sanção ou veto.

Por intermédio da Mensagem nº 03/2026 o Poder Executivo enviou a esta Casa as razões de VETO TOTAL ao processo acima epigrafoado, sustentando que a propositura incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação à separação dos Poderes, bem como em inconstitucionalidade material e ilegalidade financeira por criação de despesa sem estimativa de impacto orçamentário e sem atender aos requisitos da LRF.



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).

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.

Cumpre 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. 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 essas considerações iniciais passemos a análise da matéria.

2. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Trata-se de um VETO TOTAL e jurídico, que possui como fundamento a inconstitucionalidade formal e material da propositura, por vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Observa-se que **assiste razão ao Poder Executivo.**



Conforme assentado no Parecer nº 365/2025 desta CCJR, **há invasão no mérito administrativo pois novas atribuições são estabelecidas ao Poder Executivo.**

Observa-se que são estabelecidas diversas condições e critérios para atender as crianças (arts. 2º, 3º, 5º), inclusive quanto aos espaços domiciliares (art. 4º). Todos esses requisitos teriam que ser conferidos por uma equipe pertencente ao quadro de servidores da Administração Pública.

Além disso, a propositura também foi expressa em conferir atribuições específicas às Secretarias Municipais e ao Executivo:

Art. 8º 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.**

Art. 9º As crianças atendidas pelas cuidadoras guardiãs terão acesso:

I – **à alimentação escolar, por meio da rede municipal**;

II – a acompanhamento básico de saúde, incluindo vacinação e desenvolvimento.

Art. 10 **O Município poderá disponibilizar plataforma digital** para:

I – cadastro das cuidadoras guardiãs e das crianças atendidas;

II – acompanhamento de frequência e avaliações;

III – comunicação com as famílias e gestores.

Art. 11 **Será criado um Comitê Municipal de Acompanhamento do Programa Cuidadora Guardiã, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, com as funções de monitorar, avaliar e propor melhorias contínuas.**

Art. 12 **O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de até 60 (sessenta) dias, estabelecendo os critérios operacionais e**



administrativos do Programa.

Observa-se, assim, que o Projeto de Lei prevê diversas atribuições ao Poder Executivo e aos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social, da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde.

A propositura dispõe sobre os pormenores do Programa Municipal que se intenta instituir, refletindo verdadeiros atos de administração municipal. Assim, a implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão, razão pela qual conclui-se que a proposição invade a competência do referido Poder.**

Nesse sentido, percebe-se a **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

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; (NR)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

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

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo**



com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de medidas específicas de um Programa Municipal, consubstanciadas em determinações a órgãos e servidores, **é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa Parlamentar.

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão constata que **a propositura interfere e estabelece novas atribuições à administração municipal e aos servidores públicos municipais, matérias que competem ao gestor municipal, razão pela qual o Executivo encontra amparo nas razões do Veto.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos,



harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

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;

Ademais, o Programa implica na efetivação de estratégias que demandam **custos operacionais**, sendo expressa no art. 6º que “A cuidadora guardiã cadastrada no Programa **receberá auxílio financeiro mensal por criança atendida**, a ser regulamentado por decreto, com base em critérios técnicos e disponibilidade orçamentária”. Porém, não há qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro no processo, nem qualquer demonstração que o aumento de despesa é compatível com a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

A propositura não observa o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que prevê em seu art. 113 que “**a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**”. Ademais, também se encontra em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000.

O art. 13 do projeto apenas menciona que “Os encargos decorrentes da execução desta Lei



correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.", porém esta previsão genérica não atende aos requisitos específicos da LRF para criação de despesas.

O Projeto de Lei não atende aos critérios de constitucionalidade e legalidade, bem como também assiste razão ao Poder Executivo quanto ao apontamento da inconstitucionalidade pela ausência da estimativa de impacto e da ilegalidade pelo não atendimento aos critérios da LRF.

Assim, esta Comissão reafirma que a propositura não reúne condições de prosperar, uma vez que atribui novas funções a órgãos e Secretarias municipais e impõe obrigações a servidores públicos, extrapolando a competência parlamentar de apenas estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas. Ao avançar sobre a definição de atribuições administrativas e interferir diretamente na organização interna da Administração, o projeto invade o mérito administrativo do gestor municipal e viola o princípio da separação dos poderes.

Somado a isso, a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro para a criação de despesas evidencia o descumprimento das exigências da legislação fiscal, o que reforça a impossibilidade de sua aprovação.

Diante dessas irregularidades formais e materiais, conclui-se que a matéria não atende aos requisitos constitucionais, legais e regimentais, razão pela qual esta Comissão opina pela manutenção do VETO.

2. CONCLUSÃO

Assim sendo, em sintonia com os argumentos trazidos à baila nas razões do veto em apreço, bem como colocando em perspectiva o respeito à iniciativa e à separação dos Poderes, bem como a responsabilidade financeira e fiscal, **OPINAMOS PELA MANUTENÇÃO DO VETO.**

É o parecer.

III - VOTO



VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO.

Cuiabá-MT, 13 de fevereiro 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 3100370034003000320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 13/02/2026 17:35

Checksum: **45861BF107577EA44ADC311B20CA09B9C94D414B572E68BE93D304D2DE71B6B5**

