

PARECER Nº 16/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº. 16/2025

Processo: 24/2025 (*Apenso ao Processo nº 20.564/2024*)

Mensagem: 06/2024

Autor: Poder Executivo

Ementa: “Razões de Veto Total ao Projeto de Lei que: *DISPÕE SOBRE A FORMAÇÃO MINÍMA DOS PROFISSIONAIS DE APOIO ESCOLAR PREVISTOS NO INCISO XVII DO CAPUT DO ART. 28 DA LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015 (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA) NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ - (MENSAGEM Nº 06)*”

I – RELATÓRIO

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

Foi exarado **o Parecer nº 1.056/2024, de lavra desta CCJR, demonstrando a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade da proposta.**

O parecer jurídico foi rejeitado pelo Soberano Plenário deste Parlamento Municipal e o projeto de lei aprovado.

O pretenso diploma normativo foi, zelosamente, vetado totalmente pelo Poder Executivo.

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 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.

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).

Quanto 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.

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

As regras do Processo Legislativo estão fixadas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e no Regimento Interno desta Casa. Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Cabe ao **Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.**

A propósito dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

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:

(...);

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

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

[...]



Também a Lei Orgânica Municipal dispõe:

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***; ([Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003](#))

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, de 24 de abril de 2003](#))

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

Art. 41. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I – a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

IX – prover os cargos públicos *e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores*;

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

[...]

Sobre a competência do Prefeito colacionamos abaixo o entendimento de consagrados doutrinadores:



José Afonso da Silva:

*“Prefeito. Este é o chefe do Poder Executivo e chefe da administração local. Caberá à Lei Orgânica de cada Município discriminar as funções do Prefeito, que, grosso modo, se distinguem em funções de governo e funções administrativas. (SILVA, J.A.; **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 24 ed. São Paulo: Malheiros, p. 645).*

Hely Lopes Meirelles:

“Ao prefeito, como chefe do Executivo, compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção de cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus integrantes”.

*“O provimento de cargos e a movimentação de servidores dentro dos quadros administrativos, já instituídos por lei, são atribuições privativas do chefe do Executivo”. (Meirelles, H.L.; **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 791 e 792).*

Nelson Nery Costa:

*“A organização e a direção dos servidores públicos competem ao Prefeito, que inclusive tem responsabilidade pelo envio à Câmara de projeto de lei definindo o regime jurídico, bem como elaborando o estatuto e os quadros de pessoal”. (Costa, N.N.; **Direito Municipal Brasileiro**, 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 1577).*

Vejamos a Jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA PELO PREFEITO MUNICIPAL, EM FACE DA LEI Nº 1.744/2015 DE CAPIVARI DE BAIXO - DE INICIATIVA PARLAMENTAR - QUE ASSEGURA AO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL EFETIVO, COMPROVADAMENTE RESPONSÁVEL POR PESSOA DEFICIENTE, A REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO EM ATÉ DUAS HORAS DIÁRIAS, SEM PREJUÍZO DOS SEUS VENCIMENTOS. ADMISSIBILIDADE. ALEGADO CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INVIABILIDADE. PARÂMETRO DE CONTROLE: CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NORMAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO



NESTE PONTO. MÉRITO. LEI QUE, A TODA EVIDÊNCIA, DISPÕE SOBRE O "REGIME JURÍDICO" DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONFORME CONCEITO EMPREGADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO ART. 50, § 2º, IV, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE (CESC), APLICADO, POR SIMETRIA, AOS PREFEITOS MUNICIPAIS. VÍCIO FORMAL RECONHECIDO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. CONCEITO DE "REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS".

Conforme a **jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal**: "A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. **Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** Precedentes". Ademais, segundo o STF, o regime jurídico compreende "todas as regras pertinentes: (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo" (ADI 2442, Tribunal Pleno, Dje 07-03-2019, ementa e inteiro teor, p. 17). 2. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Conforme se extrai da jurisprudência deste Colendo Órgão Especial: "**Lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo sobre matéria relativa a servidores públicos municipais possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, por ser matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.**

(**TJ-SC - ADI: 40175386920188240900** Capital 4017538-69.2018.8.24.0900, Relator: Júlio César M. Ferreira de Melo, Data de Julgamento: 21/08/2019, **Órgão Especial**).



Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.268, de 23 de dezembro de 2019, do Município de Mirassol, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre Licença Prevenção aos Servidores Públicos Municipais. A norma concede licença para que o servidor público do Município possa realizar determinados exames de saúde. **Matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos. Competência reservada ao Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 24, § 2º, "4" da Constituição Paulista. Reconhecimento de **violação ao princípio da Separação dos Poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial**. Declaração de inconstitucionalidade que se impõe, com efeito ex tunc. Ação direta julgada procedente.

(**TJ-SP - ADI: 20341247720208260000 SP 2034124-77.2020.8.26.0000**, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 02/12/2020, **Órgão Especial**, Data de Publicação: 04/12/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA **CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE** - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO FORMAL - AÇÃO PROCEDENTE.

As normas que disciplinam ou regulam direitos ou deveres pertinentes aos servidores públicos municipais são de competência privativa do chefe do Poder Executivo, conforme estabelece tanto a Constituição Federal quanto a Estadual. Adota-se o princípio da iniciativa reservada ao Prefeito Municipal em relação às matérias que digam respeito a servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. **A inconstitucionalidade formal é plena e nulifica por inteiro o texto legal viciado**, prejudicando o conhecimento da inconstitucionalidade material.

(**TJ-MT ADI 18531/2011, DES. MARCOS MACHADO, TRIBUNAL PLENO**, Julgado em 10/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

Assim, constatamos que **a matéria é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo**, havendo **vício de iniciativa**, pois **dispõe sobre situação funcional de pessoal da Administração Municipal**.

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito e/ou política quanto ao conteúdo do projeto de lei.

A própria Mensagem nº 06/2025 do Chefe do Poder Executivo Municipal elogia o



Parecer nº 1.056/2024, de lavra desta CCJR, no sentido de apontar devidamente e previamente a ilegalidade/inconstitucionalidade do projeto de lei, evitando que norma inválida ingresse no ordenamento jurídico.

3. CONCLUSÃO.

Vejamos o que diz o Regimento Interno deste Parlamento (*Resolução nº 008 de 15 de dezembro de 2016*):

Art. 157. Veto é a oposição formal e com a justificativa do Prefeito a Projeto de Lei aprovado pela Câmara, por **considerá-lo inconstitucional, ilegal, ou contrário ao interesse público.**

Opinamos pela MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL, salvo diferente juízo.

4. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.

Cuiabá-MT, 12 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 3100300031003100300039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em 12/02/2025 11:25

Checksum: **426EC67B25BC651A6B4BDF0C5D98AC6C0FFE185440858F2E5866F14C87335CC0**

