

PARECER Nº 8/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 25/2025

Autoria: Poder Executivo

Mensagem: 05/2025

Processo apenso: 20405/2024

Ementa: Razões de veto total ao projeto de lei que: “**DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR AOS PROFESSORES E DEMAIS PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM EFETIVO EXERCÍCIO NAS UNIDADES DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS**” (MENSAGEM Nº 05).

I – RELATÓRIO

O **projeto de lei original foi apresentado pelo Vereador Dídimo Vovô**, por meio do **processo eletrônico nº 20405/2024**. No corpo do processo foi exarado **o Parecer nº 1008/2024, de lavra desta CCJR, pela Rejeição da propositura**, já que a medida proposta se caracteriza como ato de gestão e ingerência sobre a administração municipal, o que é da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O parecer jurídico foi derrubado pelo Plenário deste Parlamento Municipal, com a consecutória aprovação da Comissão de mérito em regime de urgência simples e remessa da propositura ao Poder Executivo para sanção ou veto.

Por intermédio da Mensagem nº 05/2025 o Poder Executivo enviou a esta Casa as razões de veto total ao processo acima epigrafoado. Informa que há violação à iniciativa privativa do Prefeito de dispor sobre atribuições de órgãos da Administração Pública e regime jurídico dos servidores públicos, bem como há violação à responsabilidade fiscal ao não possuir estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

É o relatório.

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.

Cumpra 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 conseqüente 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 da proposição. Observa-se que assiste razão ao Poder Executivo.

Tal como assentado no Parecer nº 1008/2024, desta CCJR, constata-se que a proposição adentra à iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, além de criar despesa sem quaisquer estudos que demonstrem sua viabilidade, conforme o que se expõe a seguir.

O projeto de lei objetiva assegurar aos professores e profissionais da educação da rede municipal de ensino de Cuiabá-MT o direito à alimentação oferecida aos alunos. Ocorre que tal proposta invade o mérito administrativo do gestor municipal, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da Lei Orgânica 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) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

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

(...)

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;

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

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

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

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de **Serviço Público de Educação Municipal é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo,** não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.



No caso em apreço a medida ainda poderia implicar em aumento de despesa para a Administração Pública, porém não foi demonstrado qualquer estudo de viabilidade técnica ou de impacto orçamentário e financeiro.

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 entende que **as razões de veto devem prosperar pois a propositura interfere e estabelece nova atribuição à administração municipal, matéria que compete ao gestor municipal.**

Ademais, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. 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:

(...)

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;

De outro lado, a concessão da **merenda escolar** para os alunos da Rede Pública é definida por legislação federal quanto à destinação dos **recursos do FUNDEB.**

O autor não juntou quaisquer documentos de que o Município de Cuiabá tem recursos suficientes para atender os alunos da rede municipal e ainda o contingente de professores, deixando de dar causa à proposta apresentada.

Também não juntou qualquer manifestação do Conselho Municipal de Educação nesse sentido.

Não há dúvida de que a proposta onera cada unidade escolar desviando a finalidade para a qual foram criados os recursos de origem federal, razão pela qual **também prospera o apontamento trazido nas razões de veto de que há uma violação à responsabilidade**



fiscal, diante da ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Diante do exposto e para trazer a prática forense a respeito da matéria, colacionamos os seguintes julgados **com conteúdo semelhante ao ventilado no projeto lei em debate:**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.867/2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A PERMISSÃO PARA QUE PROFESSORES, AUXILIARES DE EDUCAÇÃO E FUNCIONÁRIOS DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO MUNICIPAL CONSUMAM O EXCEDENTE DA MERENDA ESCOLAR - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE.
(TJ-SP - ADI: 20384008820198260000 SP 2038400-88.2019.8.26.0000, Relator: Ferraz de Arruda, Data de Julgamento: 31/07/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/08/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.177, de 24 de outubro de 2019, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que assegurou aos professores e funcionários da rede municipal de ensino o fornecimento de 'merenda escolar' para consumo próprio - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo fornecer 'merenda escolar' o corpo funcional da rede municipal de ensino, caracterizando nítida ingerência sobre a forma de administração escolar - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Situação, ainda, que a Lei Federal 13.987/2020 determinou que os gêneros alimentícios adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em função do fechamento das escolas por causa do COVID-19, fossem direcionados aos pais e responsáveis dos alunos da unidade escolar, como forma de atenuação da vulnerabilidade social – REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 90 dias -



Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Atribuição de efeitos 'ex nunc', na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99, para evitar eventual repetição de valores pelos funcionários que chegaram a receber a alimentação in natura - **Ação julgada procedente, com modulação.*** (TJ-SP - ADI: 22007395720208260000 SP 2200739-57.2020.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 28/04/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/05/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeçerica da Serra, de **iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre autorizar a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar** assim como autoriza a distribuição de cereal (similar a Sucrilhos) com leite aos alunos da rede pública municipal" – **Invasão de competência privativa do Poder Executivo** - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – **A inclusão de novos alimentos no cardápio da merenda escolar, atribuindo obrigações à Secretaria de Educação e ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, vinculados ao Poder Executivo, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeçerica da Serra – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (TJ-SP - ADI: 22792174520218260000 SP 2279217-45.2021.8.26.0000, Relator: Elcio Trujillo, Data de Julgamento: 01/06/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/06/2022)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois acaba por praticar verdadeiro ato de gestão e ingerência sobre a administração municipal, algo da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal. Ademais, fere o princípio da separação entre os poderes.**

Nesse sentido, resta nítida a inconstitucionalidade da proposição, motivo pelo qual entendemos que prosperam as razões de veto trazidas pelo Executivo Municipal na Mensagem nº 05/2025.



2. CONCLUSÃO

Assim sendo e em sintonia com o Parecer nº 1008/2024, anteriormente aprovado por esta Comissão, opinamos pela manutenção do veto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

III - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO/APROVAÇÃO 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 3100300031003000390039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 12/02/2025 11:28

Checksum: **8FFBF970102E495AA70FCDD0C364F09A946405AD2A9C293CA6A7BEFFA58E88A6**

