PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/GAB/187/2025

Congonhas, 16 de julho de 2025.

Ao Exmo. Sr. Averaldo Pereira da Silva,
Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Congonhas,
Rua Dr. Pacífico Homem Júnior, n.º 82, Centro, Congonhas/MG.

Câmara Municipal de Congonhas
PROTOCOLO GERAL 1881/2025
Data: 16/07/2025 - Horário: 15:33
Legislativo - VTPL 4/2025

Assunto: Razões de Veto Total à Proposição de Lei n.º 28/2025.

Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,

Chegou até mim cópia da Proposição de Lei n.º 28/2025 de autoria do nobre vereador Rodrigo Silva Mendes, que " Institui o "Programa de Auxílio Transporte Infantil - PATI" e dá outras providências."

A Proposição foi aprovada por esta Colenda Casa e encaminhada para sanção.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município se manifestou pelo veto total à Proposição de Lei, pelas seguintes razões:

Das Fundamentações:

1. Análise da Legalidade Material da Proposição de Lei

A partir da leitura integral da Proposição de Lei n.º 28/2025, conclui-se pela legalidade do ponto de vista material, pois que, salvo melhor juízo, não se vislumbra violação a nenhum direito material garantido constitucionalmente e pelas legislações vigentes. Isto é, suas disposições objetivam efetivar deveres do Estado e direitos básicos garantidos aos cidadãos em idade escolar, previstos constitucionalmente e pela legislação federal.

A despeito da obrigação do ente municipal, necessário é que outras regras sejam observadas quando da execução da política pública.

2. Análise da Legalidade Formal da Proposição de Lei

No caso em tela, não se vislumbra, a princípio, vício de iniciativa, isto é, disposições que incorram nas competências privativas do Poder Executivo.

3. Estipulação de Prazo para Regulamentação da Lei – Inconstitucionalidade Formal do Art. 7º da Proposição de Lei N.º 028/2025

A ADI 3.394, de 2008, de relatoria do Ministro Eros Grau, em que o STF firmou o entendimento no sentido de que o estabelecimento de prazo para que o Poder Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição afronta o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes.

- veto total à proposição de lei Nº 04/2025 -

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Isso porque os regulamentos destinados à execução de determinada norma decorrem de atribuição explícita da função normativa atribuída ao Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Constituição Federal. Assim, incumbe ao Poder Executivo expedir regulamentação sobre leis, independentemente de determinação ou de autorização.

Portanto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal do artigo 7º, da Proposição de Lei n.º 028/2025.

4. Da Necessária Observância das Normas Gerais de Direito Financeiro e da Responsabilidade Fiscal

Ademais, ao propor a criação do PATI, a proposição legislativa deveria ter observado as regras previstas na Lei 4.320/64.

Primeiro porque a previsão de despesa que resulta na criação de ação governamental, por força de lei, é submetida às exigências do art. 16 da LRF. Contudo, a redação da norma se deu de forma genérica, impossibilitando ao Poder Executivo a verificação de parâmetros quantitativos (metas) e qualitativos na execução das atividades a cargo do ente, para fins de compatibilidade com a LRF, especialmente para previsão e adequação do PPA, já que se trata de despesa de caráter continuado.

Para além disso, ao dispor sobre a transferência de recursos públicos para pessoas físicas, a necessidade de avaliação do art. 26 da LRF se torna obrigatória. O repasse de recursos públicos ao setor privado, visando cobrir direta ou indiretamente necessidades de pessoa física ou déficits de pessoas jurídicas depende de autorização em lei específica e deve atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 26 da LRF, requisitos da Lei 4.320/64):

A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Perceba que, a destinação de recursos público para pessoa física, trata-se de ajuda de custo/auxílios para pessoas financeiramente carentes, admitindo-se somente auxílios de caráter assistencial, de acordo com as condições da lei específica.

Ao não prever na lei o universo dos beneficiários e as condições financeiras a serem atendidas para o recebimento do auxílio, permitindo a mera matrícula em creche da rede municipal para o recebimento dos recursos, bem como não trazendo como requisito a distância da escola até o ponto de embarque/desembarque, conforme já definido pelo STF, a proposição deixou de observar regra expressa da LRF e, portanto, contém vício de legalidade.

Perceba que a LRF e a Lei 4.320/64, impedem que o legislador dê uma autorização genérica ou um cheque em branco ao Poder Executivo para fazer destinação a seu exclusivo critério, no entanto a proposição delega a uma comissão especial a análise sobre o recebimento ou não do benefício, sem trazer critérios objetivos, deixando margem enorme de discricionariedade.

Outro ponto que merece destaque é que a legislação não previu de forma objetiva o valor do auxílio, que corresponderia ao valor diário de pagamento multiplicado pela quantidade de dias em que houver efetivo deslocamento do educando, abrindo margem para a concessão de

forma desigual, na medida em que ao dispor apenas que este tem como objetivo custear ou complementar despesas com transporte, poderiam então ser utilizados transporte público, táxi, aplicativos de transporte, dentre outros.

Ainda, a norma não dispôs quem seriam os responsáveis pelo recebimento do recurso, já que não poderiam ser os educandos, por serem absolutamente incapazes nos termos do Código Civil de 2002, bem como não trouxe previsão distinta do recebimento do auxílio para os pais e responsáveis por mais de uma criança que estudam no mesmo turno e/ou em turnos diferentes.

Ora, nos termos das legislações já citadas, a lei que prevê a concessão de auxilio deve fixar as condições, critérios, áreas de atuação dos beneficiados, finalidades específicas dos recursos e outras condições que delimitem claramente o universo dos beneficiados, devendo ser explícita nas condições, com critérios os mais objetivos possíveis, não se admitindo que seja genérica, sendo ainda incabível para destinação de recursos para atender interesses particulares.

Além disso, a autorização para essas transferências deve possuir previsão na LDO e atender aos requisitos dos art. 12 e 16 a 21 da lei n. 4.320/2000.

A despeito de constar no art. 7º da proposição que a lei deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo, inclusive sendo esta disposição inconstitucional conforme já explanado, não pode este Poder Executivo sanar os vícios formais e a omissão da norma por meio de decreto.

O regulamento executivo está subordinado à lei, sendo que a aptidão para exercer competência normativa inaugural e emanar preceitos com força primária que inovam no ordenamento jurídico pertence, a princípio, ao Legislativo. Já o regulamento, como se sabe, não pode estabelecer exigências não previstas em lei, mas apenas cuidar das disposições interpretativas e operacionais necessárias à aplicação da lei.

Além do mais, a concessão do auxílio para fins do transporte escolar, da forma como previsto na proposição, não possibilita ao poder executivo a fiscalização do cumprimento de que o transporte utilizado pelos beneficiários possui autorização especial, expedida pela Divisão de Fiscalização de Veículos e Condutores do Detran ou pela Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran), e se está em dia com as vistorias especiais, para verificação específica dos itens de segurança para transporte escolar, conforme legislação especial.

5. Ausência de Estudo Prévio de Impacto Econômico e Financeiro

Indo adiante, imperativo destacar também que está prevista no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a necessidade de elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita.

Ante o exposto, resta deflagrada a inconstitucionalidade formal da proposição de lei em tela.

6. Da Natureza "Autorizativa" da Proposição de Lei

Em seu artigo 1º, a Proposição de Lei sinaliza um caráter meramente "autorizativo". Vale destacar, por um lado, que a mera utilização da palavra "autorizativo", por si só, não implica qualquer vício legal, desde que o conteúdo da proposição de lei observe os procedimentos e competências necessários à sua apresentação e tramitação.

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

Todavia, são típicos os casos em que o caráter meramente "autorizativo" de um projeto de lei busque "maquiar" a usurpação de competências privativas de outra esfera de poder.

Diante dessa prática, o STF já declarou a inconstitucionalidade dos projetos de lei "meramente autorizativos" que se revelem inconstitucionais, e, por serem eivados de nulidade, sequer são passíveis de convalidação pelo chefe do poder executivo, conforme trecho da explanação do relator da ADI 2867, o Ministro Celso De Mello:

> [...] A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical[...]. (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007)

Ainda que a decisão acima tenha tratado de lei autorizativa em que se verificou vício de iniciativa — o que, a princípio, não se aplica à Proposição de Lei nº 28/2025 —, no caso ora em análise, são observadas as mesmas razões objetivas que ensejaram o reconhecimento de inconstitucionalidade pelo STF, a saber: (a) proposição de lei eivada de inconstitucionalidade formal; e (b) a referência ao caráter meramente autorizativo da norma. Portanto, é possível, uma vez preservados os fundamentos lógicos, que o mesmo entendimento seja aplicado ao caso concreto ora analisado.

Além do mais, em que pese ser autorizativa a proposição, a mesma possui vícios legais que impedem sua execução por parte do poder executivo, inclusive por não observar as normas de direito financeiro sua execução, da forma como proposta, poderá configurar crime de responsabilidade e improbidade administrativa.

Conclusão:

Diante do exposto, conclui-se que, embora a Proposição de Lei nº 028/2025 revele nobre propósito social e compatibilidade material com os deveres constitucionais de garantia do acesso à educação infantil e ao transporte escolar, incide em inconstitucionalidade formal insanável, o que justifica o veto total à sua conversão em norma municipal. Em especial, restaram evidenciadas as seguintes ilegalidades e vícios formais:

a) violação ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, uma vez que o art. 7º da proposição estipula prazo para regulamentação pelo Poder Executivo, em contrariedade ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 3.394 e 4.052;

b) desrespeito às normas de Direito Financeiro e da Responsabilidade Fiscal, notadamente os arts. 16 e 26 da Lei Complementar nº 101/2000 e os arts. 12 a 21 da Lei nº 4.320/64, ao prever despesas continuadas e transferência de recursos públicos a pessoas físicas sem definição precisa de beneficiários, critérios objetivos, valores estimados e fonte de custeio, contrariando ainda o disposto na LDO e na programação orçamentária do Município;

Anderson Cabido
Prefeito de Congonhas

c) ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável a todos os entes federativos, conforme jurisprudência reiterada do STF (ADI 6074) e do TJMG (ADI 1.0000.23.159496-1/000);

d) caráter autorizativo da norma que, embora não configure vício de iniciativa, reforça a fragilidade jurídica da proposição ao deixar à margem da lei elementos essenciais à sua efetiva execução, como escopo, limites e parâmetros operacionais, o que inviabiliza sua aplicação sem ofensa ao ordenamento jurídico.

Estas, Senhor Presidente, são as razões do **VETO TOTAL** da Proposição de Lei n.º 028/2025 ora apresentado, que submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

No ensejo renovamos nossos protestos de apreço e consideração extensivos aos ilustres pares.

ANDERSON COSTA CABIDO
Prefeito de Congonhas