MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS
GABINETE DO PREFEITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ofício nº 026/2020-PL

Anápolis, 18 de fevereiro de 2020.

Excelentíssimo Senhor
LEANDRO RIBEIRO DA SILVA
MD. Presidente da Câmara Municipal de Anápolis
ANÁPOLIS - GO

Assunto: Mensagem de veto

Senhor Presidente.

Venho por meio deste, tendo em vista o recebimento por este Executivo do ofício nº 100/2019/RSM originário dessa Augusta Casa de Leis, que remeteu o Autógrafo de Lei sob o número 112/19, aprovado em sessão ordinária e recebido por este Executivo em 17 de dezembro de 2019, **comunicar** a aposição de veto integral, bem como **encaminhar** a respectiva mensagem.

Outrossim, considerando a data do recebimento do autógrafo e a suspensão da fluência do prazo no período correspondente ao recesso parlamentar, bem como o prazo de 15 (quinze) dias úteis para aposição do veto e o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para remessa da comunicação dos motivos do veto, é o presente para, no mesmo expediente, comunicar e enviar as razões de fato e de direito que levou esta Chefia do Executivo a vetar o projeto por inconstitucionalidade.

Atenciosamente,

Roberto Naves e Siqueira
Prefeito Municipal

MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS
GABINETE DO PREFEITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

MENSAGEM DE VETO N° 03/2020

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que nos termos do Artigo 59 da Lei Orgânica do Município c/c art. 121 do Regimento Interno dessa Casa, decidi **vetar** integralmente o Autógrafo de Lei n° 112/19, de 09 de dezembro de 2019, cujo projeto originário é de iniciativa desse Legislativo, e que "*Institui o projeto de qualificação e capacitação dos profissionais da educação para assistência especial aos alunos com transtorno do espectro autista, comorbidades e outras deficiências de natureza sensorial, intelectual e física, na rede municipal de ensino do Município de Anápolis "*.

Assim, em que pese a iniciativa parlamentar na apresentação do Projeto de Lei em comento, o fato é que é competência do Poder Executivo propor legislação neste sentido, haja vista a necessidade de se considerar os custos administrativos e financeiros para a instituição e implementação de “Projeto de Qualificação e Capacitação dos Profissionais da Educação” na rede municipal de ensino, além de criar um “Centro de Formação de Profissionais da Educação – CEFOPE”, razão pela qual o projeto de lei é inconstitucional, tendo em vista o vício de iniciativa.

Nesse contexto, a matéria em análise encontra óbice no ordenamento jurídico em face da inconstitucionalidade formal relativa ao vício de iniciativa para deflagrar processo legislativo que trata de matéria atinente a organização administrativa e atribuições a órgãos da administração pública municipal, além de criar despesas ao Poder Executivo, em clara afronta e violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

A propósito, o vício de iniciativa pode ser traduzido como a inconstitucionalidade formal na propositura de lei decorrente de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, previamente delineada no texto legal, configurando a propositura legal clara apropriação de reserva de iniciativa decorrente da inobservância de requisitos formais do processo legislativo, reforçando tal entendimento o Princípio da Separação de Poderes que confere a cada poder função previamente estabelecida no texto constitucional assegurada pelo sistema de freios e contrapesos, *cheks and balances*, cujo objetivo é evitar a sobreposição de um poder em outro.

Nesse contexto, dispõe o art. 61, § 1º, II, "a" e *"b"* da CF/1988, ser de iniciativa privativa do Presidente da República lei que disponha, dentre outras matérias, sobre criação de funções na administração direta e organização administrativa, vejamos:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> (...)
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Para tanto, pelo princípio da simetria, são regras de observância obrigatória pelos demais entes federados em suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas aquelas relativas ao processo legislativo, no caso, as que dizem respeito à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Assim, quando por iniciativa do Poder Legislativo o projeto de Lei atribua competência a órgãos da administração pública, criando obrigações para servidores da rede municipal de ensino e dispondo sobre a forma de organização da administração através da implantação e instituição de projeto, deixa de considerar o inteiro teor do art. 54 da Lei Orgânica do Município de Anápolis que nestes termos dispõe:

> Art. 54. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponha sobre:
> (...)
> IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços e pessoal da administração;
> V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Nessa linha, o projeto em análise padece do vício da inconstitucionalidade formal por violar o sistema de reserva de iniciativa de leis que atribui titularidade ao chefe do Poder Executivo para tratar de organização e funcionamento da administração municipal, uma vez que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, determinando a prática de ato puramente administrativo ao instituir na Rede Municipal de Ensino, projeto de qualificação e capacitação para assistência especial, além de criar um Centro de Formação de Profissionais e estabelecendo obrigações ao Poder Executivo, de modo a interferir na sua área de atuação exclusiva.

Dessa forma, ao violar o princípio da harmonia e independência entre os Poderes previsto no art. 2º da CF/1988, verifica-se a ocorrência e ato atentatório ao princípio da separação dos poderes, na medida em que não é permitido à Câmara Municipal intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, vez que pedem provisões administrativas especiais manifestadas através e por meio de atos ou medidas de execução governamental.

Destarte, ao dispor sobre a qualificação e capacitação de profissionais da educação, bem como criar um Centro de Formação estabelecendo forma de cursos, determinando obrigações e deveres ao Poder Público, com execução de ações, confecção de materiais e reorganização, está o legislador municipal exercendo atividade tipicamente administrativa a qual deve, por isso, ser operacionalizada somente pelo Executivo.

Isto posto, considerando que o Poder Legislativo está criando dever e determinando obrigações administrativas a outro Poder, no caso o Executivo, sem amparo em dispositivo constitucional, está ocorrendo o desvirtuando do princípio da independência e separação dos poderes, especialmente ao impor modificação da organização administrativa, de modo a alterar a forma de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, além de criar procedimentos e rotinas para os serviços da referida Secretaria, logo, manifesto vício de iniciativa, o que demonstra a inconstitucionalidade do referido projeto.

Nesse sentido, já decidiu o STF, vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA AD REFERENDUM. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 99 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 80, DE 22.8.2012. PROCESSO DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. RESTRIÇÃO AOS MEMBROS VITALÍCIOS. POSSIBILIDADE DE ESCOLHA EM UM ÚNICO TURNO E SEM FORMAÇÃO DE LISTA TRÍPLICE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. (...) 2. São formalmente inconstitucionais emendas às Constituições estaduais por inobservância da cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo das matérias previstas no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros. Precedentes. (...). (ADI 5653, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019).

Também a corte goiana:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE NOMEAR SERVIDORES EFETIVOS PARA OS CARGOS DE PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E DE SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. VÍCIO FORMAL. PREQUESTIONAMENTO. 1. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e seus incisos da Constituição Estadual. Precedentes do TJGO. (...). 4. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, consubstanciando-se em inconstitucionalidade formal, apta a atingir a própria integridade do ato legislativo editado. 5. Desnecessário que o julgador se manifeste expressamente sobre cada argumento aduzido pelas partes, pois, entre as funções desta Corte, não se inclui a de órgão consultivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5020075-85.2019.8.09.0000, Rel. CARLOS HIPOLITO ESCHER, Órgão Especial, julgado em 14/02/2020, DJe de 14/02/2020).

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.622/17. MATÉRIA RESERVADA AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSAS A ASPECTOS FORMAL E MATERIAL. RECONHECIMENTO DO VÍCIO. A Lei nº 2.622/17, do Município de Caldas Novas, de iniciativa parlamentar, que impôs à Secretaria Municipal de Saúde a obrigação de fornecer a senha de acesso ao sistema SISREG, sofre de desabrido vicio, nos aspectos formal e material, exercendo a Câmara de Vereadores ato concreto da administração pública, de proposição reservada ao Prefeito Municipal, violando, assim, o princípio da separação dos poderes, pelo que deve ser declarada a inconstitucionalidade, por afronta ao art. 2º, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5454371-39.2017.8.09.0000, Rel. LUIZ CLAUDIO VEIGA BRAGA, Órgão Especial, julgado em 13/09/2019, DJe de 13/09/2019).

Além de outras cortes:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO**. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como **a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública** (CF, artigos 84, II e IV e 61, § 1º, II, e). 2. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado

> em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal. Medida cautelar deferida. (Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2646, de São Paulo, Tribunal Pleno, relator o ministro Maurício Corrêa.

Conclui-se que no Projeto de Lei em análise, a inconstitucionalidade encontra-se materializada no vício de iniciativa ao interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, no caso, na rede pública municipal de ensino, o que torna ilegal a sanção pelo Poder Executivo.

Some-se a isso o fato de que o projeto também padece do vício da inconstitucionalidade material, vez que seu eventual cumprimento implicará no aumento das despesas públicas sem a necessária previsão orçamentária, em flagrante afronta ao art. 1º, da LOMA que atribui ao Município autonomia administrativa e financeira.

Desse modo, a análise cuidadosa do conteúdo do Projeto de iniciativa do Poder Legislativo, deixa claro que não há espaço para os edis editarem normas que digam respeito à organização e funcionamento da Administração Pública, de modo a impor atribuições a seus órgãos de atuação, posto que também impõe ao Executivo Municipal atribuições para o atendimento à finalidade da norma.

Ademais, o projeto ainda institui normativa cujo cumprimento não prescindirá da participação do Poder Executivo no exercício do poder fiscalizatório, como aliás, expressamente dispõe o art. 2º, § 2º do autógrafo, não sendo possível tolerar que o Poder Legislativo, por mais louváveis possam ter sido as intenções dos edis, imponha a implantação de projeto que demandará mobilização de servidores para a respectiva efetivação.

Pelo exposto, a despeito do vício formal que acomete o autógrafo de Lei nº 112/19, tem-se presente também a existência de afronta ao texto constitucional sobre o prisma material, já que a efetivação das normas inseridas no seu bojo, assim como a necessária fiscalização por órgãos da Administração Pública quanto ao cumprimento estabelecido pelo legislador, não encontra substrato em previsão orçamentária específica, o qual preceitua ser defeso o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais.

Desse modo, o autógrafo exige, prontamente, do Poder Executivo, uma reorganização administrativa para a sua adequada aplicação, provocando, ainda, despesas ao Poder Executivo, o que se mostra inconstitucional uma vez que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que criem, instituam, alterem, modifiquem serviços ou órgãos na estrutura do Poder Executivo, assim como o seu planejamento.

Assim sendo, cabe exclusivamente ao Poder Executivo Municipal definir a estrutura organizacional da rede municipal de ensino, em especial, a forma de capacitação e qualificação de seus servidores, razão pela qual, o veto é medida que se impõe.

Ao teor de todo o exposto, o Autógrafo de Lei nº 101/2019 encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal, por afronta ao ordenamento constitucional e infraconstitucional vigente especialmente por usurpar a prerrogativa deste Prefeito em iniciar o processo legislativo, nos termos da Lei Orgânica do Município de Anápolis.

Por fim, destacamos que o tema tratado no presente Projeto de Lei é relevante, contudo, face a prerrogativa de iniciativa legislativa por parte do Executivo, esta

Administração verificará, através da ponderação dos critérios de conveniência e oportunidade, o momento oportuno para a propositura da matéria.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar integralmente o Autógrafo de Lei n° 112/2019, a qual submeto a apreciação dos Membros dessa Casa de Leis.

Gabinete do Prefeito Municipal de Anápolis, aos 18 dias do mês de fevereiro de 2020.

ROBERTO NAVES E SIQUEIRA
Prefeito do Município de Anápolis