PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIRINÓPOLIS

MENSAGEM DE VETO Nº 003

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES (AS) VEREADORES (AS) DA CÂMARA MUNICIPAL DE QUIRINÓPOLIS, ESTADO DE GOIÁS.

Cumpre comunicar-lhes que, na forma do disposto no § 2º do artigo 69 da Lei Orgânica do Município de Quirinópolis, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o **Autógrafo de Lei de Iniciativa do Poder Legislativo nº 083/2022,** que "Institui o Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte, com intuito de conceder ajuda de custo a atletas e entidades esportivas que representam o Município de Quirinópolis em Competições Estaduais, Nacionais, Internacionais e dá outras providências" encaminhado a este Poder Executivo.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se pelo veto total ao Autógrafo de Lei, nos seguintes termos:

O **Autógrafo de Lei de Iniciativa do Poder Legislativo nº 083/2022**, está assim redigido:

"AUTÓGRAFO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 005/22, DE 19 DE AGOSTO DE 2022.

"INSTITUI O PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO AO ESPORTE, COM INTUITO DE CONCEDER AJUDA DE CUSTO A ATLETAS E ENTIDADES ESPORTIVAS QUE REPRESENTAM O MUNICÍPIO DE QUIRINÓPOLIS EM COMPETIÇÓES ESTADUAIS, NACIONAIS, INTERNACIONAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS "

A CAMARA MUNICIPAL DE QUIRINÓPOLIS, ESTADO DE GOIÁS, POR SEUS REPRESENTANTES APROVA, E O PREFEITO MUNICIPAL SANCIONA A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte no Município de Quirinópolis, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, visando promover a aplicação de recursos financeiros em projetos de fomento às práticas esportivas e ao desenvolvimento do esporte em suas diversas modalidades.

Art. 2º O Poder Executivo fica autorizado a conceder ajuda de custo aos atletas amadores e entidades esportivas que representam o Município de Quirinópolis em competições, no âmbito estadual, nacional ou internacional.

Art. 3º A ajuda de custo poderá ser concedida individual ou coletivamente, de acordo com a modalidade esportiva e cronograma do evento, subordinada ao interesse e disponibilidade financeira do município.

Parágrafo único. Os recursos fornecidos pelo Município de Quirinópolis aos atletas amadores ou equipes esportivas serão destinados ao custeio das seguintes despesas:

I - alimentação;

II - hospedagem;

III - transporte;

IV - uniformes;

V - materiais esportivos necessários para viabilizar a participação no evento esportivo;

VI - taxa de inscrição no evento esportivo;

VII - outras despesas inerentes ao evento esportivo, previamente justificadas na proposta ao município, e obrigatoriamente autorizadas em lei específica.

Art. 4º Os recursos financeiros do Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte são provenientes das seguintes origens:

I - recursos decorrentes de dotação orçamentária do município;

II - recursos obtidos junto ao Governo Federal e seus órgãos;

III - recursos obtidos junto ao Governo Estadual e seus órgãos.

Art. 5º São objetivos do programa instituído no artigo 1º desta Lei:

I - fomentar a prática esportiva no Município;

II - estimular o desenvolvimento de atletas, bem como a prática de esportes em todas as modalidades de forma habitual e correta, visando melhorar a saúde da população;

III - incentivar e promover o esporte como instrumento de inclusão social;

IV - estimular e fomentar a participação de atletas em competições esportivas;

V - fortalecer entidades esportivas e atletas amadores do Município;

VI - divulgar o Município de Quirinópolis.

Art. 6º Compete ao programa conceder aos atletas amadores e entidades esportivas incentivos em dinheiro, cujos valores serão fixados entre o mínimo de R$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por evento esportivo, consoante a natureza do projeto apresentado e o vulto da competição esportiva.

Art. 7º São modalidades de ajuda de custo:

I - individual: concedida ao atleta amador que representar o Município de Quirinópolis em competições no âmbito estadual, nacional ou internacional;

II - coletiva: concedida a entidades esportivas sem fins lucrativos que representarem o Município de Quirinópolis em competições no âmbito estadual, nacional ou internacional.

Art. 8º Para se habilitar ao recebimento de recursos financeiros, as entidades esportivas sem fins lucrativos, bem como os atletas amadores, devem protocolar requerimento administrativo, acompanhado dos seguintes documentos e comprovantes:

I - se atleta individual:

a) cópia do documento oficial com foto;

b) certidão negativa tributo municipais;

c) plano de trabalho, acompanhado do cronograma de desembolso dos recursos;

d) documentos que comprovem a participação em competição esportiva no âmbito estadual, nacional ou internacional, bem como a importância do evento esportivo.

II - se entidade esportiva:

a) cópia autenticada do estatuto social da entidade registrada junto ao cartório;

b) cópia autenticada da ata de eleição da diretoria em exercício;

c) cópia da documentação pessoal do presidente da entidade;

d) cópia do CNPJ da entidade;

e) documentos que comprovem a participação em competição esportiva no âmbito estadual, nacional ou internacional, bem como a importância do evento esportivo.

f) certidão negativa de débitos trabalhistas;

g) certidões negativas de tributos municipais, estaduais e federais;

h) certidão negativa de débitos com o FGTS;

i) plano de trabalho, acompanhado do cronograma de desembolso dos recursos;

j) relatório de atividades realizadas no último exercício e cópia do balanço da entidade.

Parágrafo único. Uma vez concedido o benefício, o beneficiário cederá os direitos de imagem ao município, bem como usará obrigatoriamente em seu uniforme o Brasão do Município de Quirinópolis.

Art. 9º Todos os projetos esportivos serão apresentados à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, que decidirá quanto a sua aprovação ou rejeição, observada a disponibilidade financeira para este fim, emitindo autorização escrita.

Art. 10. Aprovado o plano de trabalho e cumpridos os requisitos, o Poder Executivo providenciará projeto de lei específica para celebração da subvenção econômica com a entidade ou atleta beneficiado, para, após, celebrar o termo de subvenção.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer ficará incumbida de todo o trabalho de orientação, avaliação, acompanhamento, fiscalização e aprovação do projeto, bem como da prestação de contas apresentada pelo beneficiário, encaminhando estas ao setor competente do município.

Art. 11. A entidade ou o atleta beneficiado deve prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o plano de trabalho aprovado, no prazo de até 30 dias após o término do prazo de execução do pactuado, devendo apresentar, no mínimo, a seguinte documentação:

I - cópia dos comprovantes das despesas;

II - declaração expressa do presidente e do tesoureiro, de que a importância recebida foi aplicada na consecução dos fins a que se destinava e que foram efetuados os devidos registros contábeis, no caso de entidade desportiva;

III - relação discriminada da aplicação dos valores recebidos, indicando a data, o valor, o nome do credor e o histórico das despesas realizadas;

IV - na hipótese de existência de saldo remanescente, comprovante do recolhimento do valor aos cofres da municipalidade;

V - relatório final das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos, data de realização das competições, inclusive com registros fotográficos e de reportagens.

Art. 12. A entidade ou atleta que deixar de prestar contas dos valores recebidos, dentro do prazo fixado no artigo anterior, ou que tiver a prestação de contas rejeitada, total ou parcialmente, estará impedida de receber novos auxílios e subvenções do município enquanto a situação não estiver regularizada, bem como deverá ressarcir ao município os valores apurados, não obstante abertura de processo administrativo para averiguação.

Art. 13. As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta da seguinte dotação orçamentária:

Órgão: 2 – Poder Executivo

Unidade Orçamentária: 14 – Secretária da Educação, Cultura e Desporto

Função: 27 - Desporto e lazer

Subfunção: 812 - Desporto Comunitário

Programa: 0021 – Esporte para todos

Ação: 2014 – Manutenção das Atividades do Desporto e Lazer

Art. 14. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."

Embora louvável referida propositura, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º, Constituição Federal; Art. 2º Constituição Estadual; art. 13 da Lei Orgânica do Município).

Com efeito, o artigo 62, IV da Lei Orgânica do Município assegura como de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre a *"criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município"*.

"Art. 62. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município."

Cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

No caso sob exame, a norma criada pela Câmara Municipal apresenta uma ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que trata de alteração na política pública municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, notadamente em critérios para convocação de suplente do Conselheiro Tutelar, além, de onerar o Poder Executivo ao pretender sustentar ambas as remunerações, do Conselheiro Suplente e do Conselheiro Titular, mesmo que afastado.

Observa-se que o Poder Legislativo não se limitou à criação do programa, ao contrário, impôs obrigações ao Poder Executivo, tais como, disponibilização de profissionais e cronograma de atendimento para orientação, avaliação, acompanhamento, fiscalização e aprovação de plano de trabalho apresentado pelos que pleitearem o benefício.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

É que o planejamento administrativo, de gestão e financeiro/orçamentário, bem como a instituição de políticas públicas são da iniciativa reservada do Executivo Municipal, incorrendo em vício de inconstitucionalidade formal, quando por via obliqua o Poder Legislativo pratica notório ato de gestão e onera os custos financeiros dessas políticas, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que "*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante*". Sintetiza, ademais, que "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31),podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*"

(Direito municipal brasileiro, 15. ed.,atualizada por Márcio Schneider Reis e EdgardNeves da Silva, São Paulo,Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in* **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209 , afirma que:

> *"O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante."*

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins, na obra **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387 , elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

> *"(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.*
>
> *Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional."*

Por outro lado, a função de legislar é atribuída, de forma típica, no âmbito Municipal, à Câmara Municipal, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, ***exceto*** quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Lei Orgânica Municipal ou na Constituição.

Destarte, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços e políticas públicas, o que abrange, efetivamente, a concepção de critérios igualitários entre os administrados em atendimento a interesse público local, como na espécie em análise.

A esse respeito, é pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de fiscalizar e editar leis revestidas de generalização e abstração.

Vejamos o tratamento quanto ao tema no Egrégio Tribunais de Justiça do Estado de Goiás:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.257/2018.* ***POLÍTICA PÚBLICA*** *DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO FORMAL.* ***INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO****. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. A Lei de nº*

10.257/2018, aprovada pela Câmara Municipal de Goiânia, que dispõe sobre ***política pública de incentivos à atividade de pesquisa tecnológica, visando o desenvolvimento sustentável do Município de Goiânia, por se tratar de matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, resta flagrante a inconstitucionalidade formal do referido ato normativo****, porquanto tal matéria, por por gerar despesas para os cofres públicos e conferir atribuições a órgãos da Administração Pública municipal, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo, por isso, os artigos 2º, "caput", e 77, inciso V, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5410316-32.2019.8.09.0000, Rel. Des(a). ITANEY FRANCISCO CAMPOS, Órgão Especial****, julgado em 10/03/2020****, DJe de 10/03/2020)"* **(original sem grifo)**

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo enfrentou caso análogo ao ora debatido, assim decindindo:

"Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lein. 953, de 28 de janeiro de 2011, que institui o "Programa de Visitas em Domicilio, dispondo sobrea prevenção de doenças e a vacinação dos mesmos" no Município de Bertioga. Lei de iniciativa parlamentar. Matéria tipicamente administrativa. Invasão da esfera da gestão administrativa reservada ao Poder Executivo. Caracterizada a usurpação de atribuições do Prefeito pela Câmara, com repercussão direta na independência e harmonia entre os Poderes (Constituição Estadual, art. 5.º). Violação dos arts. 5º; 24, §2º, 2; 25; 47, II, XIV; 144e 176, I da Constituição do Estado de SãoPaulo. Precedentes do TJ/SP."

Apenas por amor à argumentação, a sanção à Projeto de Lei que contém vício formal de iniciativa legislativa, não afasta a inconstitucionalidade/ilegalidade da Lei. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF:

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] **=** *ADI 2.113, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-3-2009, P, DJE de 21-8-2009"*

Sem dúvidas, portanto, que o Poder Legislativo usurpou a competência do chefe do Poder Executivo ao instituir programa ou serviço administrativo, de um lado, a lei viola o artigo 62, IV da Lei Orgânica do Município, no estabelecimento de regras que respeitam a direção da administração e a organização e o funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o princípio da separação, independência e harmonia dos Poderes, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

Ante o exposto, e pela inconstitucionalidade/ilegalidade, veto integralmente o **Autógrafo de Lei de Iniciativa do Poder Legislativo nº 083/2022**, na forma do § 2º do artigo 69, da Lei Orgânica do Município.

Sem mais para o momento, aproveitamos a oportunidade para reiterar protestos de apreço e consideração.

Atenciosamente.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE QUIRINÓPOLIS - GO, em 30 de setembro de 2022.

ANDERSON DE PAULA SILVA
Prefeito Municipal

JOSÉ FERNANDO DIAS SILVA
Procurador Geral

OFÍCIO GAB/CM Nº 037. **EM, 30/SETEMBRO/2022**