*Nova Andradina - MS, 29 de maio de 2023.*

**Of. nº. 352/2023/GAB/PREF**

**Senhor Presidente:**

Pelo presente, informo a Vossa Excelência que, após criteriosa análise, chegou-se à conclusão de que o Projeto de Lei Complementar nº. 3, de 24 de março de 2023, que dispõe sobre a autorização da celebração de Termo de Cooperação Técnica para a permuta de servidores efetivos da carreira do magistério entre o Poder Executivo de Nova Andradina – MS e outros Municípios ou Governos de Estados, deve ser vetado integralmente por afrontar o ordenamento jurídico brasileiro.

A priori, sublinha-se que, embora se trate de Projeto de Lei Complementar de autoria do próprio Poder Executivo, pretende-se reavaliar as disposições contidas em seu bojo com o presente veto porquanto estão em dissonância com o ordenamento jurídico, notadamente o princípio da legalidade (veto jurídico).

Diante disso, seguem as razões de fato e de direito do veto supracitado.

**RAZÕES DO VETO**

O Projeto de Lei Complementar nº. 3, de 24 de março de 2023, que dispõe sobre a autorização da celebração de Termo de Cooperação Técnica para a permuta de servidores efetivos da carreira do magistério entre o Poder Executivo de

Nova Andradina – MS e outros Municípios ou Governos de Estados, deve ser vetado integralmente por apresentar claro **vício material.**

Com efeito, antes de adentrar ao mérito do veto **é importante destacar que existem dois tipos**: veto jurídico e veto político. Nas palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:[1]

> O veto é a manifestação de discordância do Chefe do Executivo com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. É o poder constitucionalmente outorgado ao Chefe do Executivo, em caráter exclusivo, para recusar sanção a projeto de lei já aprovado pelo Legislativo.
> [...]
> O veto poderá resultar de um **juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei)** ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Presidente da República. **No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico**; no segundo (contrariedade ao interesse público), do **veto político**.

Deste modo, **depreende-se que o veto jurídico** (**ora apresentado**) não representa uma faculdade deste subscritor. Pelo contrário, **a existência do veto jurídico retrata um poder-dever** da autoridade pública, pois, com certeza, os efeitos reproduzidos por uma **norma ilegal** prejudicarão não somente os beneficiários diretamente envolvidos pela norma (reparar lesões ao erário público quando for desconstituído os efeitos da lei), como também toda a organização e planejamento do Estado Democrático de Direito.

[1] PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado.** 14ª edição. São Paulo: Método, 2015. p. 518.

Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo lecionam que “ao vetar o projeto por inconstitucionalidade, o Presidente da República desempenha o papel de defensor da Constituição, exercendo controle preventivo de constitucionalidade, com o fim de evitar que uma lei inconstitucional venha a ser inserida no ordenamento jurídico.”[2]

Passa-se, após as reflexões acima, ao desenvolvimento da fundamentação do veto.

O veto material corresponde “à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo.”[3]

Nesse compasso, a Constituição Federal dispôs, em seu artigo 37, a obrigatoriedade da observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência por parte da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes.

Em continuidade, tem-se que a lei é a base do administrador público, dela não sendo possível se afastar sob nenhum pretexto, assim como os particulares que com a Administração Pública mantiverem relações jurídicas, sob pena de responder pela sua recusa em recepcionar os mandamentos legais.

[2] PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. 2015. Op. cit.
[3] LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 19ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 290

Nesse diapasão, cada município, com fundamento no princípio da legalidade, pode, através de lei que lhe seja própria, elaborar seu próprio estatuto com o intuito de organizar o seu quadro de pessoal, sempre observando as regras gerais ditadas pela Constituição Federal, bem como as leis de abrangência nacional e a própria lei orgânica municipal.

Por oportuno, como derivado dos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, foi prevista, como regra, a investidura em cargos e empregos públicos por meio de concurso público, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, *in verbis:*

> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> **II -** a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Nesse compasso, após reanálise acerca da legalidade, permitir a permuta servidores efetivos da carreira do magistério com órgãos da administração direta e indireta de outros Municípios ou de Governos de Estado violaria frontalmente à regra do concurso público, uma vez que materializa uma forma de provimento que

propicia ao servidor investir-se sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento[4].

Em continuidade, a permuta supracitada entre diferentes entes federativos desvia a finalidade do ato administrativo porquanto acarreta a ilegalidade na forma de investidura, visto que exercerá suas atribuições em órgão diverso para o qual foi aprovado no concurso público em claro afronta ao inciso II do artigo 37 da Carta Magna.

Acerca da temática, o Supremo Tribunal Federal ao discorrer sobre a possibilidade de permuta de local de trabalho entre Juízes Estaduais de Estados distintos, dispôs:

> "a remoção por permuta entre magistrados vinculados a Tribunais de Justiça diversos equivale à transferência, ou seja, forma de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e absolutamente vedada pelo artigo 37, inciso II, do texto constitucional (cf. a respeito: RTJ 165/684; STF – Pleno – Adin nº 402-6/DF – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 24 maio 2001, p. 24).
>
> "A remoção, por permuta nacional, entre membros do Ministério Público dos Estados e entre esses e membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, admitida na decisão impugnada, equivale à transferência, ou seja, forma de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, vedada pelo art. 37, II, da Constituição Federal e pela Súmula Vinculante 43 (...). (ADPF 482, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 3-3-2020, P, DJE de 12-3-2020).

[4] Súmula Vinculante 43, STF.

Nessa seara, faz-se mister ressaltar que a decisão supracitada ocorreu antes da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 162/2019, em maio deste ano. Ademais, ressalta-se que o projeto de lei em apreço difere-se da PEC supracitada uma vez que materializa uma excepcionalidade na Constituição Federal em detrimento da previsão contida no art. 37, inciso II, do referido diploma.

Nesse compasso, não se pode olvidar que, caso haja a alteração na Constituição Federal em momento oportuno, fazendo constar a possibilidade da permuta pretendida, o presente projeto de lei gozará de constitucionalidade, fator esse que não ocorre no presente momento, ensejando, portanto, o presente veto.

Ademais, ainda que o projeto de lei em apreço conceda apenas a autorização para a realização da permuta, sendo, portanto, uma faculdade da Administração Pública em permitir ou não a realização da permuta de um servidor com outro Município ou Governo de Estado, sublinha-se que a legalidade deve estar presente em todo e qualquer ato administrativo.

Desta feita, não havendo a hipótese de provimento derivado, deve-se prestigiar aqueles que estão aguardando a nomeação em concurso público vigente, isto é, não é permitido conceder à pessoa estranha do quadro pessoal do Município de Nova Andradina.

Nesse sentido, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello,[5] com fulcro no princípio da legalidade, ao contrário do particular, a Administração Pública

[5] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 108

somente pode fazer aquilo que a lei autoriza, sob pena de o ato emanado ser anulado:

> O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.

Por oportuno, sublinha-se que, em se tratando de necessidade por interesse público e, em decorrência da discricionariedade da Administração, a movimentação do servidor entre quadros de pessoal distintos, caso necessária, deve-se efetivar por meio da cedência de servidor e na hipótese prevista constitucionalmente (exercício de cargo em comissão).

Ainda sobre a temática, não se pode olvidar que, embora similares, pode haver diversidade nos procedimentos para a seleção dos servidores públicos de cada quadro pessoal porquanto se trata de requisitos previstos pela legislação de cada ente.

Logo, é possível a presença de requisitos, níveis de concorrência e de conteúdos exigidos dos candidatos no certame, os quais, por sua vez, podem não compatibilizar com aqueles previstos na legislação do Município de Nova Andradina.

Nessa seara, a permuta de servidores efetivos da carreira do magistério entre diferentes entes federativos pode acarretar na precarização do serviço público, notadamente quanto à área da educação, uma vez que os servidores envolvidos podem não possuir o mesmo nível de capacitação, experiência ou formação adequada para atuar no Município de Nova Andradina, considerando as peculiaridades da rede municipal de ensino.

Nesse contexto, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) atribui aos Estados e Municípios a responsabilidade de garantir a qualidade do ensino, o que pode ser comprometido pela permuta dos servidores da carreira de magistério prevista no projeto de lei ora apreciado.

Dessa forma, a previsão contida, embora dotada de boas intenções, visando atender à antiga reivindicação dos servidores públicos do quadro municipal e sindicato, lesiona a eficácia constitucional, uma vez que vulnera os princípios da Administração Pública porquanto a permuta é realizada em afronta ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal

Portanto, além de afrontar o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, permitir a permuta de servidores da carreira do magistério pode prejudicar a gestão educacional do Município de Nova Andradina e do outro ente envolvido. A estabilidade e continuidade do corpo docente são importantes para a implementação de políticas e programas educacionais de longo prazo.

Não obstante, a 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Andradina, no Procedimento nº. 09.2023.00005226-3, expediu Recomendação para

que Poder Executivo Municipal se abstenha de sancionar o presente projeto de lei a fim de preservar a segurança e a moralidade jurídica, em observância aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública (cópia em anexo).

Ante ao exposto, informo que essas são as justificativas e fundamentações que sustentam o **veto integral do Projeto de Lei Complementar nº. 3, de 24 de março de 2023,** o qual apresento a V. Exa. e honrados pares, no sentido de que, em melhor análise, por se tratar de um órgão colegiado, recepcionem o veto, mantendo-o na forma exposta.

Aproveito o ensejo para apresentar os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

JOSE GILBERTO GARCIA:17482429972

Assinado de forma digital por JOSE GILBERTO GARCIA:17482429972
Dados: 2023.05.29 12:37:29 -04'00'

***José Gilberto Garcia***
*PREFEITO MUNICIPAL*

Ao Excelentíssimo Senhor
**Leandro Ferreira Luiz Fedossi**
MD. Presidente da Câmara Municipal
Nova Andradina – MS

**Procedimento Administrativo nº 09.2023.00005226-3**

**Recomendação**

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**, por seu Promotor de Justiça em exercício nesta comarca, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no art. 129 da Constituição Federal, no art. 27, inc. IV, da Lei nº 8.625/93 e no art. 129, inc. IV, da Lei Complementar Estadual nº 72, de janeiro de 1994;

**Considerando** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

**Considerando** que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e eficiência administrativa, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos arts. 127, "caput", e 129, inc. II, da Constituição Federal e art. 25, inc. IV, alínea "a", da Lei nº 8.625/93;

**Considerando** a relevância das atribuições conferidas ao Ministério Público no tocante à defesa do patrimônio público, por força do art. 129, inc. III, da Constituição Federal e das disposições da Lei nº 7.347/85;

**Considerando** que, segundo Hugo Nigro Mazzili, o "Promotor de Justiça do Patrimônio Público e social tem sua área de atuação voltada para a defesa da probidade e legalidade



Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.

administrativa e da proteção do patrimônio público e social"[1].

**Considerando** que a recomendação "constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público"[2], viabilizando, dessa maneira, a demonstração de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de ação própria para imposição de obrigação de fazer;

**Considerando** que, na linha do art. 37, "caput", da Constituição Federal e do art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a Administração Pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, **da impessoalidade**, **da moralidade**, da publicidade e da eficiência, os quais são de plena exigibilidade jurídica, devendo ser observados compulsoriamente pelos entes públicos das esferas federal, estadual e municipal;

**Considerando** que, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade "é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República,

[1] MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9º. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 319.

[2] ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.



Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.

até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro".[3]

**Considerando** que a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

**Considerando** que a exigência de concurso público está baseada em três postulados fundamentais, quais sejam, princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos; princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar as melhores candidatas; e, por fim, princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público[4];

**Considerando** que, em âmbito municipal, a Lei Complementar nº 42, de 26 de junho de 2002, a qual dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos da administração direta,

[3] Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 104.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho - 31º ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2017, p. 416.



Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.

das autarquias e fundações públicas do Município de Nova Andradina, é silente no que concerne à possibilidade de permuta de servidores efetivos da carreira de magistério com outros municípios ou de Governos de Estados;

**Considerando** que chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça que o Chefe do Executivo Municipal editou e a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 3, de 24 de março de 2023 com escopo de disciplinar a matéria em âmbito municipal, sem, contudo, observar os princípios comezinhos aplicados à administração pública;

**Considerando** que, conforme apurado, o projeto de lei complementar remetido ao Legislativo Municipal, em regime de urgência, além de não estabelecer qualquer procedimento com relação a busca de interessados ou critérios objetivos para a sua realização, viola ao mesmo tempo os princípios da legalidade e da isonomia, sem se falar em possível afronta à moralidade administrativa, **mormente pela aparente pessoalidade, haja vista que a mesma matéria no ano de 2019 foi objeto de "convênios de cooperação técnica" e ensejou a expedição de recomendação por este Órgão de Execução;**

**Considerando,** ainda, que o texto legal foi aprovado na casa de leis, mesmo em total contrariedade ao Parecer Jurídico nº 157/2023 e Parecer das Comissões de Justiça e Redação nº 34, de 25 de abril de 2023, ambos indicando a inconstitucionalidade da lei complementar;

**Considerando** que a Lei nº 8.429, de 02 de junho de



Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.

1992, a Lei de Improbidade Administrativa, em seus arts. 10 e 11, esclarece que constitui ato de improbidade administrativa ações ou omissões que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública;

Resolve **recomendar** ao Prefeito Municipal de Nova Andradina/MS, Excelentíssimo Senhor José Gilberto Garcia, e aos Vereadores da Comarca de Nova Andradina, que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, em observância aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, **se abstenha de sancionar** o Projeto de Lei Complementar nº 3, de 24 de março de 2023, de modo a preservar a segurança jurídica e a moralidade administrativa.

Requisita-se que, no prazo de **10 (dez) dias,** o Executivo Municipal e o Legislativo de Nova Andradina/MS informem por escrito a esta Promotoria de Justiça sobre o acatamento ou não da presente recomendação.

Em caso de não acatamento, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul informa que poderá adotar as medidas legais, inclusive mediante o ajuizamento da ação civil pública cabível.

Para melhor conhecimento e divulgação, determino a remessa de cópias da presente recomendação para publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial do Ministério Público, assim como ciência à Secretária Municipal de Educação de Nova Andradina, Ilustríssima Senhora Giuliana Masculi Pokrywiecki, e ao Procurador-Geral do Município, Ilustríssimo Dr. Daniel de Oliveira Bastos.



*Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.*

Por fim, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 45 da Resolução nº 15/2007/PGJ, **requisito** à Prefeitura Municipal de Nova Andradina/MS a divulgação adequada e imediata desta Recomendação no Diário Oficial do Executivo deste município.

Nova Andradina/MS, 23 de maio de 2023.

**Paulo Leonardo de Faria**
Promotor de Justiça



*Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO LEONARDO DE FARIA em 23/05/2023. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o processo 09.2023.00005226-3 e o código 1768B1F.*