Itabirito, 06 de maio de 2021.

Ofício nº 208/2021-GP
Assunto: Razões de veto ao Autógrafo de Lei nº 54/2021

Senhor Presidente,

O Prefeito do Município de Itabirito - MG, no uso de suas atribuições constitucionais e conforme Art. 41, §1º da Lei Orgânica Municipal decide VETAR INTEGRALMENTE o Autógrafo de Lei nº 54/2021, que que *"Dispõe sobre a capacitação e aperfeiçoamento de motoristas que prestam serviços para Prefeitura Municipal de Itabirito".*

Preliminarmente, importa destacar que o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*". O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30, nos seguintes termos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nota-se, portanto, que compete ao Município legislar, dentre outras, sobre matéria de interesse local (inc. I).

No mesmo sentido estabelece o artigo 171, I, "c", da Constituição Estadual (CEMG/89) e o artigo 11 da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Vejamos:

CEMG/89, Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre **assuntos de interesse local**, notadamente:

a) o plano diretor;

b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;

c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;

d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;

e) **o regime jurídico único de seus servidores**, observada a diversificação quanto aos da administração direta, da autárquica e da fundacional em relação aos das demais entidades da administração indireta;

f) a organização dos serviços administrativos;

g) a administração, utilização e alienação de seus bens;

(...)

LOM, Art. 11 – **Compete ao Município de Itabirito legislar sobre assuntos de interesse local** com o objetivo de garantir a eficácia dos princípios do Município, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

Destarte, *in casu*, infere que a mesma atende o pressuposto concernente à competência legislativa.

Contudo, ao dispor sobre capacitação e aperfeiçoamento de servidores públicos, **o legislador infringiu a área de competência exclusiva do Executivo**, conforme previsto no inciso II do art. 61 da Constituição Federal:

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**:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

Igual teor prevê a Lei Orgânica do Município nos art. 38, inciso II, e art. 61, inciso VIII, *in verbis*:

Art. 38 - 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 e autárquica ou **aumento** de sua remuneração;

II - **servidores públicos, seu regime legal de trabalho**, regime previdenciário, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou equivalentes e demais órgãos da administração pública;

IV – matéria tributária e orçamentária;

Art. 61 - **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:

(...)

> VIII - prover os cargos públicos e expedir os **demais atos referentes à situação funcional dos servidores**, exceto daqueles pertencentes ao quadro da Câmara Municipal, cuja competência é do Presidente da Câmara;
> (...)

Desta feita, a matéria versada na propositura em análise trata indiscutivelmente **dos servidores públicos municipais ligados ao Poder Executivo** que, nos termos dos dispositivos supracitados, **é de competência exclusiva do Chefe do Executivo legislar a respeito** e, no caso, a mesma foi deflagrada pelo legislativo, violando, portanto, o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, esculpido no artigo 2º da Carta Magna.

Importa destacar que, embora a propositura em análise trata-se de uma **lei autorizativa**, consoante o disposto no art. 1º do Autógrafo de Lei nº 54/2021, **tal fato não exclui o vício formal de iniciativa**.

A lei autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para legislar sobre matérias das quais não têm iniciativa. Assim, por não poder determinar sobre o assunto, o legislador limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. No entanto, **o simples fato de "autorizar" não exclui o vício formal de iniciativa**.

Conforme manifestação do Subprocurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo[1], a saber:

> (...) **Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei**.
> (...)
> **A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional**. (grifou-se)

Neste sentido, ainda, vem julgando os tribunais pátrios, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve o art. 2º da Lei nº 2.564, de 26 de setembro de 2018, que "institui Programa Municipal de

[1] Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-02838248720118260000_02-03-12.htm#:~:text=%E2%80%9CLEIS%20AUTORIZATIVAS%20%E2%80%93%20INCONSTITUCIONALIDADE%20%2D%20Se,constitucional%2C%20essa%20lei%20e%20inconstitucional.

Parcerias Público-Privadas PPP" – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de **lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de parceria público-privada que é típica matéria administrativa, enquadrando-se na reserva da Administração Pública e é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes** – Tema que se insere na competência legislativa privativa da União, que já elaborou a norma geral – Ofensa ao princípio federativo e ao art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22322998520188260000 SP 2232299-85.2018.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 08/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/05/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. **LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal... propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70075479535 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 26/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/04/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N.º 1.598, DE 07 DE OUTUBRO DE 2010. **LEI AUTORIZATIVA SOBRE MATÉRIA**

DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Inegável a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 1.598/10 do Município de Estância Velha, ao versar sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma dos artigos 60, II, d , e 82, II, III e VII, CE, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8.º, também da Carta Estadual, submetendo à **prévia autorização do Legislativo a execução dos serviços e autorizando a sua regulamentação pelo Poder Executivo, violado, ainda, o princípio da Separação dos Poderes (artigo 10, CE), flagrada, de outro lado, em razão de a disposição implicar aumento de despesa, sem a correspondente previsão orçamentária,** inconstitucionalidade material, forte nos artigos 61, I, 149 e 154, I, todos da Constituição Estadual. (TJ-RS - ADI: 70042619148 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 22/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 29/08/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - **AUTORIZA O PODER EXECUTIVO** A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – **INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.** A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

Vale ressaltar, entretanto, que **AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA NÃO SE CONFUNDE COM LEI AUTORIZATIVA**.

Sergio Resende de Barros[2] preceitua o seguinte, ainda, sobre a inconstitucionalidade da lei autorizativa:

---

[2] BARROS, Sérgio Resende de. Leis Autorizativas. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont#:~:text=Autorizativa%20%C3%A9%20a%20%22lei%22%20que,da%20competC3%AAncia%20constitucional%20desse%20Poder.>. Acesso em: 03 maio 2021.

A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. **É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.** Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

A análise detalhada do autógrafo de lei apresentado e aprovado indica que trata-se de matéria tipicamente administrativa, de modo que tal proposição não poderia ter se originado no âmbito do Poder Legislativo.

Assim, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a Câmara Municipal jamais poderá ter a iniciativa de projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo, ainda que em lei autorizativa, sob pena de apossamento dos poderes estritos do Prefeito Municipal.

Diante do exposto, manifestamos pelo **veto total** do **Autógrafo de Lei nº 54/2021,** na medida em que foram constatadas inconstitucionalidades e/ou vícios legais quanto à iniciativa da propositura, uma vez que ao legislar acerca dos servidores públicos municipais o legislador usurpou a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio constitucional da separação de poderes.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos que se façam necessários e reafirmamos nossa elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Orlando Amorim Caldeira
PREFEITO MUNICIPAL

A Sua Excelência o Senhor
LEANDRO SILVA MARQUES
Presidente da Câmara Municipal
ITABIRITO – MG.