



Câmara Municipal de Vereadores de Ipojuca

ESTADO DE PERNAMBUCO

VETO INTEGRAL DO PODER EXECUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 013/2021

EMENTA: DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – Aatoria do Vereador Eduardo Cleiton de Santana – Dispõe sobre passar a ser obrigatório o transporte gratuito de alunos universitário e estudantes de cursos profissionalizantes da rede pública ou privada de ensino.

ECAMINHADO PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
E APRESENTADO EM : ____/____/2021

ENCAMINHADO ÀS COMISSÕES DE:

EM ____/____/2021

APROVADO EM 1ª E ÚNICA DISCUSSÃO EM ____/____/2021.

PRESIDENTE



RECEBI EM:	15/05/2021
ASSINATURA	
Nº PROTOCOLO	155/2021
F. A:	10 42
CAMARA DE VEREADORES DE IPOJUCA-PE	

MENSAGEM DE VETO N° 002/2021

Ipojuca, 14 de maio de 2021.

Referência: - Projeto de Lei aprovado n° 013/2021.

Ao Exmo. Sr.

Presidente da Câmara de Vereadores do Município do Ipojuca
Senhor Presidente,

Comunicamos a Vossa Excelência que, nos termos do caput e § 1° do artigo 47 da Lei Orgânica do Município do Ipojuca, decido **VETAR** integralmente o Projeto de Lei n° 013/2021, de 29/04/2021, de iniciativa do Poder Legislativo.

O projeto em questão "*Dispõe que passa a ser obrigatório o transporte gratuito de alunos universitários e estudantes de cursos profissionalizantes da rede pública ou privada de ensino*", sendo encaminhado para sanção por intermédio do Ofício n° 137/2021 – GAB. PRES., expedido por essa Casa Legislativa em 29/04/2021 e recepcionado neste Poder Executivo em 05/05/2021 via e-mail.

I. RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Inicialmente, embora seja louvável a iniciativa do Nobre Vereador, o quanto disposto a proposição aprovada, esta padece de vício de iniciativa, sendo, portanto, inconstitucional, bem como contrária a Lei Orgânica do Município do Ipojuca, pelas razões a seguir expostas:

A ementa do projeto de lei impõe ao Poder Executivo a obrigatoriedade de dispor aos estudantes universitários e estudantes de cursos profissionalizantes transporte escolar gratuito.

Entretanto, analisando detalhadamente o texto do projeto de lei constata-se que o mesmo não autoriza qualquer regulamentação, todavia cria direitos para os

Rua Cel. João de Souza Leão s/n, Centro, Ipojuca/PE
CEP 55.590-000 - Fone (81) 3551-1264 / 3551-1156





estudantes de cursos universitários e profissionalizantes, bem como cria obrigação para o Poder Executivo, relacionado a prestação de serviço público, ao dispor no § único que "Passa a ser obrigatório o transporte gratuito de alunos universitários e estudantes de cursos profissionalizantes em rede pública ou privada de Ensino".

No entanto, o disposto no art. 2º do projeto aprovado é dissonante com a imposição trazida no § Único do seu art. 1º. Portanto, não há, qualquer coerência e correspondência entre os dispositivos do projeto aprovado, ficando evidente o vício de técnica legislativa que embora não torne a norma inválida a torna confusa.

O referido projeto de lei dispõe que o direito concedido aos alunos estaria sendo regulamentado nos termos Lei Federal nº 12.816, de 2013. Entretanto, ao analisarmos a lei supra, a mesma, em nenhum momento disciplina a concessão de transporte gratuito aos alunos universitários e de cursos profissionalizantes.

A Lei Federal nº 12.816, de 2013 dispõe que os veículos adquiridos para utilização nos sistemas públicos de educação básica, por intermédio do Ministério da Educação, poderão, desde que não haja prejuízos às finalidades do apoio concedido pela União, utilizar os veículos para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ora, o conteúdo do projeto aprovado é claramente inconstitucional.





II. DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O projeto aprovado por esta Casa Legislativa trata de matéria relativa a serviço público atribuído exclusivamente a ato de gestão do Poder Executivo Municipal, cujo conteúdo não pode, em nenhuma hipótese, ser invadido pelo Poder Legislativo, sob pena de violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservado aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Não há dúvida de que a iniciativa está revestida de boas intenções, porém acabou por invadir a esfera da gestão administrativa, e devido a isso padece de vício de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal em seu artigo 175 c/c artigo 61, § 1º, II, alínea "b", outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade, a prerrogativa de deflagar o processo legislativo de leis que disponham sobre serviços públicos. Evidente portanto a inconstitucionalidade formal do projeto de lei ora aprovado, por tratar-se de matéria referente a serviços públicos, o que com fundamento no princípio da simetria, a iniciativa do processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, há vício de iniciativa no projeto encaminhado pelo Legislativo, visto que a direção superior da administração municipal compete único e exclusivamente a Chefe do Poder Executivo Municipal. Portanto, entre as funções incumbidas ao Executivo, está inserida a tarefa de administrar, englobando as atividades de planejamento, organização, direção e concessão dos serviços públicos, o que inclui a obrigação de





fornecer transporte gratuito de alunos universitários e de cursos profissionalizantes imposta pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que criem atribuições e obrigações aos órgãos da Administração Pública.

Assim dispõe a Lei Orgânica:

Art. 62. Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal; (Grifei)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (Grifei)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (Grifei)

(...)

Da análise dos artigos acima mencionados constata-se que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento dos serviços públicos municipais.

Trata-se de 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 e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da instituição de obrigação





ao tomar obrigatória a prestação de determinado serviço público, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando assim o princípio da separação de poderes.

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. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpre destacar 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 Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnico legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes: “Defeitos formais, tais como **a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam,**





normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas". (grifei)

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

"O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado...". (grifei)

No âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a questão objeto da controvérsia já foi enfrentada, conforme se pode observar dos precedentes abaixo reproduzidos:

Ação direta de inconstitucionalidade – Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto – Lei Municipal n.º 10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes "correrão por conta das dotações orçamentárias, suplementadas se necessária" – Matéria afeta à administração pública cuja gestão é de competência do Prefeito – Vício de Iniciativa configurado – Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos – Inadmissibilidade – Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade da lei configurada – Ação procedente" (ADI 172.331-0/1-00. Órgão Especial, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme. v.u. 22-04-2009)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 10.389/13, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que dá nova redação ao § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.175/2007, de modo a alterar as categorias beneficiárias do 'Bolsa-Atleta'. Criação





de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente (ADI 0123998-54.2013.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 11/12/2013). (grifei)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 948/2011, de Bertioxa, de iniciativa legislativa, que autoriza a criação de programa de patrocínio aos atletas deficientes físicos e metais. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente. (ADI 0088291-25.2013.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 28/08/2013). (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º E 2º DO ARTIGO 3º E DO ARTIGO 12 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI Nº 6.628, DE 17 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE FOMENTO AO TEATRO E À DANÇA. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo





Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal. (ADI 990.10.218985-6, Rel. Des. ARMANDO TOLEDO, v.u., julgamento em 17/11/2010). (grifei)

Dessa forma, embora seja muito louvável a iniciativa do Nobre Parlamentar em apresentar o referido projeto, porém, caberia a ele o envio de uma indicação de propositura para que fosse analisada a viabilidade pelo Poder Executivo.

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo.

III. DA CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A DEVIDA FONTE DE RECURSOS

O art. 6º do projeto de lei traz em seu bojo uma fonte de custeio do serviço público que cria, ao dispor que *"A verba destinada a esse projeto será retirada da Secretaria de Educação, através do Fundeb que anualmente tem uma sobra aproximadamente de 5 milhões"*.

Mais uma vez questiona-se a dubiedade da técnica legislativa aplicada neste projeto de lei. Ora, sem qualquer detalhamento técnico, o legislador chegou ao ponto de legislar de maneira aproximada, visto que os recursos que poderiam ser utilizados para o custeio desta obrigação, seriam oriundos de possíveis sobras das verbas advindas do FUNDEB.

O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica tem como finalidade a manutenção e o **desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos profissionais do magistério da educação**. As verbas oriundas do FUNDEB são **EXCLUSIVAMENTE** vinculadas à educação básica.

A Lei Federal nº 14.113, de 2020 veda a utilização dos recursos do FUNDEB em despesas que não são consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, senão vejamos:





Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica,

conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

(Grifei)

(...)

Ao instituir uma obrigação de incumbência do Poder Executivo e não indicar de forma precisa os recursos orçamentários para a cobertura das despesas advindas da sua execução, o projeto causa uma situação que viola a responsabilidade fiscal que deve ter os membros do Poder Legislativo na condução da coisa pública.

Os recursos do FUNDEB só poderiam ser aplicados na gestão do transporte dos alunos da educação básica do município. Não havendo qualquer disposição constitucional para que seja custeado o transporte dos alunos universitários e de cursos profissionalizantes.

Não obstante, o projeto aprovado, interfere em competência privativa do Chefe do Executivo. O inciso IV, do art. 40 da Lei Orgânica do Município aduz que compete privativamente ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre matéria orçamentária. Vejamos:

“Art. 40. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

IV - matéria orçamentária;” (Grifei)

Da análise do artigo acima mencionado constata-se facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária que altere as receitas do Município.

Contudo, além das razões já expostas, o projeto padece de vícios técnicos, pois qualquer despesa de caráter continuado no município, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), precisa ser precedida de





estimativa de impacto orçamentário-financeiro ao orçamento anual do município e de indicação correta da origem dos recursos que vão custear tal benefício.

Ou seja, por lei, o Legislativo não tem atribuição para impor despesa ao Poder Executivo sem indicar orçamento e sem ter feito estudo de impacto sobre as contas públicas.

É latente o vício de iniciativa da propositura em apreço, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo.

O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas.

Por fim, e não menos importante, cumpre ressaltar que o art. 69-B, XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Ipojuca estabelece que a deliberação sobre leis que tratem de matéria orçamentária e financeira, como no caso em debate, exige quórum de maioria especial de 2/3 (dois terços).

É sabido que a Câmara Municipal do Ipojuca é atualmente composta por 13 (treze) vereadores. Assim, a maioria especial de 2/3 (dois terços) apenas poderia ser alcançada com o voto de 09 (nove) vereadores.

Consta como registro desta Casa Legislativa, que a votação do Projeto de Lei nº 013/2021, só alcançou 07 (sete) votos favoráveis, portanto, a matéria submetida a votação restou rejeitada pelo plenário, posto que não atingiu o quórum especial de 2/3 (dois terços) estabelecido regimentalmente.

Assim, denota-se que a comunicação encaminhada ao Poder Executivo não expressa o efetivo e integral resultado das deliberações da Câmara Municipal, importando em manifesto posicionamento contrário adotado por parte dos vereadores, bem como aos ditames do Regimento Interno da Casa Legislativa.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo.

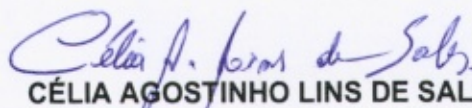




Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, em razão violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes e descumprimento do art. 69-B, XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Ipojuca, **decido** vetar o Projeto de Lei n.º 013/20201.

Assim, concluindo pela improcedência do presente projeto de lei proposto por esta Casa Legislativa, e na certeza de que fomos capazes de pôr em evidência a impossibilidade de acatamento do mesmo, pedimos a Vossa Excelência, Senhor Presidente, que transmita a seus ilustres pares as razões do presente veto.

Gabinete da Prefeita, 14 de maio de 2021.


CÉLIA AGOSTINHO LINS DE SALES
Prefeita do Município do Ipojuca





Prefeitura Municipal do Ipojuca
RUA CEL. JOAO DE SOUZA LEAO, SN - CENTRO - CEP: 55.590-000

Impresso em: 18/05/2021

Capa de Remessa

Ano / Nº Remessa 2021 / 598		De : 200000 - PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO		
		Para : 120000 - GABINETE DA PREFEITA		
Processo/Ano	Vol.	Requerente	Assunto	Despacho
012764 / 2021		PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	MENSAGEM DE VETO	PARA CONHECIMENTO
Observação: SEGUE MENSAGUEM DE VETO Nº 002/2021. REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 013/2021. QUE DISPÕE QUE PASSA A SER OBRIGATÓRIO O TRANSPORTE GRATUITO DE ALUNOS UNIVERSITÁRIOS E ESTUDANTES DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES DA REDE PÚBLICA OU PRIVADA DE ENSINO.				
EMISSOR <i>Dr. Evaristo Henrique</i> ADRIELLY BORGES PAZ MARINHO			Data e Hora - Emissão 18/05/2021 09:30:51	
RECEPTOR <i>Faustina Torreira</i> Responsável pelo setor: GABINETE DA PREFEITA			Data do Recebimento: <u>18/05/21</u>	

Gabinete da Prefeita

DATA: 18/05/21

HORA: 10:49

VISTO: Faustina Torreira
ED601