

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

Ituiutaba/MG, 19 de julho de 2021.

Ofício n.º 2021/169

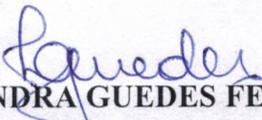
**Assunto:** Encaminha Veto à Proposição de Lei CM/5.095/2021 de 14 de julho de 2021.

Senhor Presidente,

Venho pelo presente, a V. Exa. e aos demais Edis dessa augusta Casa de Leis, vetar a Proposição de Lei CM/5.095/2021, de 14 de julho de 2021, a qual “*dispõe sobre a obrigatoriedade de consulta prévia à comunidade escolar pelo município de Ituiutaba para fins de absorção dos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas públicas estaduais e dá outras providências*”, considerando os fundamentos legais que seguem.

Sem mais, para o momento, reafirmo meus votos de estima e consideração pelos nobres edis.

Atenciosamente,

  
**LEANDRA GUEDES FERREIRA**  
Prefeita Municipal de Ituiutaba/MG

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

Ao Exmo. Senhor  
**RENATO SILVA MOURA**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Ituiutaba/MG.

Veto a Proposição de Lei CM/5.095/2021, de 14 de julho de 2021, a qual  
“dispõe sobre a obrigatoriedade de consulta prévia à comunidade escolar pelo município de  
Ituiutaba para fins de absorção dos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas  
públicas estaduais e dá outras providências”. *CM/02/2021*

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ituiutaba/MG,

Cumpre-nos comunicar-lhe que, no uso das atribuições que compete ao  
Poder Executivo e na forma do disposto no artigo 44, da Lei Orgânica deste Município de  
Ituiutaba/MG, a Prefeita Municipal vem VETAR a Proposição de Lei CM/5.095/2021, de 14 de  
julho de 2021, originário do Poder Legislativo Municipal, pelos fatos e fundamentos que se passa a  
expor a seguir:

## 1 - DOS FATOS E FUNDAMENTOS DO VETO

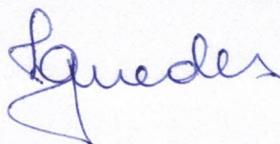
Esta Casa Legislativa apresentou Proposição de Lei CM/5.095/2021, de 14  
de julho de 2021, oriundo do Poder legislativo, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de consulta  
prévia à comunidade escolar pelo município de Ituiutaba para fins de absorção dos anos iniciais e  
finais do ensino fundamental das escolas públicas estaduais e dá outras providências”.

Ocorre que tal obrigação não observou a iniciativa quanto ao Projeto de Lei,  
que é de competência do Poder Executivo Municipal conforme a lei orgânica municipal, bem como  
usurpou competência do poder Executivo de dispor sobre organização e funcionamento da  
administração municipal.

## 2 - DO VÍCIO DE INICIATIVA

Primeiramente, destaca-se que a referida proposição de lei dispôs de vício  
de iniciativa, ao passo que a decisão sobre organização dos serviços públicos, é matéria privativa da  
chefia do Poder Executivo Municipal.

Essa é a exegese da Lei Orgânica do Município de Ituiutaba/MG:



# PREFEITURA DE ITUIUTABA

## SUBSEÇÃO III DAS LEIS

Art. 39 A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer vereador ou comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica (CF- 61). Redação dada pela EM-27 - 15.12.2004.

§ 1º São de INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - na área da administração direta, autárquica e fundacional, disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração;  
**Alteração dada pela Emenda à Lei Orgânica do Município de Ituiutaba, nº 27, de 15 de dezembro de 2004.**

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

c) **organização administrativa, orçamentária e serviços públicos**; **Alteração dada pela Emenda à Lei Orgânica do Município de Ituiutaba, nº 28, de 15 de dezembro de 2004.**

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal.

Ainda, de acordo com o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, cuja iniciativa é exclusiva do Presidente da República, senão 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:

(...)

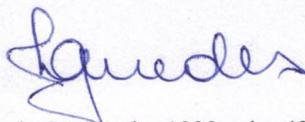
II - disponham sobre:

(...)

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios**;

Nesta esteira, compreende-se que a Câmara Municipal de Ituiutaba/MG, ao elaborar a referida proposição de lei que limita a decisão administrativa de absorção das escolas estaduais, submetendo a decisão do poder executivo a uma consulta a comunidade escolar, age fora de suas atribuições, em manifesta invasão de competência privativa do Poder Executivo Municipal, ferindo-se de morte o princípio da separação dos poderes e disposição expressa da lei Orgânica do Município de Ituiutaba, e de maneira reflexa, a Constituição Federal de 1988.

Tal irregularidade é reconhecida e afastada pela corrente doutrinária do Direito Administrativo. Nesse sentido, aduz o respeitável administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:



<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 6ª ed., São Paulo: 1993, pág. 437/438.

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

O governo municipal, no Brasil, é de funções divididas, cabendo à Câmara, as legislativas e ao prefeito, as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal, o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes no âmbito federal e estadual. Essa simetria aliada ao disposto no art. 29, caput, da CF, impõe, estendam-se à Câmara de Vereadores os princípios constitucionais que regem o Poder Legislativo federal, no que for compatível com as peculiaridades do governo local e cabível no campo restrito das atividades edilícias.

Na lição do ilustre UADI LAMMÊGO BULOS<sup>2</sup>:

“o princípio da divisão funcional do poder foi erigido como uma das vigas mestras da Constituição de 1988”.

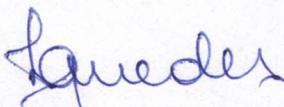
Assim, resta demonstrado vício de iniciativa, posto que inviável a aprovação de um projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, configurando-se, portanto, ingerência de um Poder no outro, o que é defeso também pela Constituição Federal.

Assim, à luz do texto constitucional, é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na regulamentação de serviços públicos, que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência), pois se reitera, a iniciativa da Lei é privativa (exclusiva) da Chefe do Poder Executivo.

Sobre isso, Marcelo Novelino<sup>3</sup> leciona que as leis orgânicas dos municípios têm autêntica natureza de “constituições”, pois organizam e estruturam entes federativos autônomos, e, portanto, existe um poder constituinte decorrente municipal dotado da mesma natureza e característica dos poderes estaduais e do originário. Dessa forma, mesmo que subordinado à Constituição do Estado, o fundamento de validade do poder municipal está na própria Constituição Federal que o instituiu quando dispôs diretamente da elaboração das leis orgânicas aos municípios, em paralelo com a disposição, quanto às constituições estaduais.

Frisa-se que o poder decorrente nos municípios não é instituído pelas constituições estaduais, mas pela própria Constituição Federal.

Dessa forma, há vício de iniciativa na Proposição Legislativa em análise, pois diz respeito à matéria de organização de serviço público, a qual é de competência Exclusiva da Chefe do Poder Executivo.



<sup>2</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 3ª. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2001, p. 53.

<sup>3</sup> NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2008.

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

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

Assim, é claro o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, 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 de iniciativa sobre matéria de organização de serviços públicos.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei, exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Executivo, afronta, não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2º, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.<sup>4</sup>

Assim fica evidente que a competência de iniciativa da lei para organização administrativa não foi respeitada pelo processo legislativo que culminou a presente proposição.

<sup>4</sup> Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

## 3 - DA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO

Na presente proposição não há apenas vício da iniciativa, mas também usurpação da própria competência administrativa do poder executivo municipal.

Assim dispõe a Lei orgânica:

“Art. 62 - Compete, privativamente, ao Prefeito (CF- 84):

...

VII - dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei”.

Ora, a decisão de absorção ou não dos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas públicas estaduais, é uma decisão sobre a organização e funcionamento da administração municipal, que deverá ser tomada pela chefe do Poder Executivo, levando em conta a oportunidade de conveniência administrativa.

Ora, o artigo 3º da referida proposição, chega ao ponto de tirar a própria soberania dos vereadores, condicionando à deliberação da Câmara Municipal a decisão tomada pela comunidade escolar.

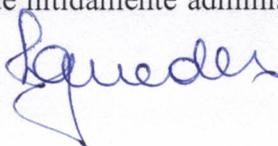
Assim, se a comunidade escolar tomar uma decisão, nem o poder executivo e nem o poder legislativo poderão tomar qualquer decisão contrária.

A presente proposição, de iniciativa parlamentar, é incompatível com nossa constituição por violar o princípio da separação de poderes, insculpido no artigo 2º, da Carta Magna.

A questão é objetiva, cabe, exclusivamente ao Poder Executivo, atos de organização administrativas, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei “condicionando a decisão administrativa sobre organização administrativa a uma consulta a prévia a comunidade escolar” retirando o poder de gestão da organização administrativa da chefe do Poder Executivo, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

A decisão de absorção dos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas públicas estaduais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão,



# PREFEITURA DE ITUIUTABA

de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, menos ainda a comunidade escolar, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de tomar a decisão sobre absorção ou não. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe à função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

A presente proposição equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

O renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles, nos ensina:

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.<sup>5</sup>

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por todo o exposto, concluímos pela ilegalidade e inconstitucionalidade desta proposição, pois conforme amplamente comprovado a matéria disciplinada na mesma é de

<sup>5</sup> Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712.

# PREFEITURA DE ITUIUTABA

competência privativa da Chefe do Poder Executivo, bem como se reveste na prática como verdadeiro ato de gestão, ferindo assim o princípio constitucional de separação dos poderes.

Estas são as razões do Veto, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara de Vereadores - ressalvada nossa homenagem e reconhecimento ao Legislativo Municipal pela iniciativa do debate e pela importância do tema abordado.

Ituiutaba/MG, 19 de julho de 2021.

  
**LEANDRA GUEDES FERREIRA**  
**Prefeita Municipal de Ituiutaba/MG**