



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM DE VETO N° 001, DE 14 DE MARÇO DE 2022

A Sua Excelência a Senhora
EDNA MARIA DE JESUS COSTA
Presidente da Câmara Municipal de Pedra Preta/MT

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI N°. 25 DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021, AUTORIA DA
VEREADORA ROSEMEIRE DE SOUZA PIRES.

Senhora Presidente

A propositura aprovada pelos senhores vereadores instituí uma campanha de caráter permanente para promover orientação, prevenção e conscientização sobre depressão, transtorno de ansiedade e síndrome do pânico.

Primeiro temos a considerar que a intenção da Lei é boa, porém isso não basta, há a necessidade de respeitar as regras jurídicas e este é o motivo do veto que ora se traduz.

Os objetivos, de acordo com o artigo 2º, são: oferecer, incentivar, combater e informar sobre esses transtornos; os meios de prevenção e tratamento; incentivar a busca de diagnóstico e tratamento dos pacientes e; combater o preconceito.

A matéria trazida a lume cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, pois a iniciativa do processo legislativo sempre que a matéria tratada na norma guardar relação com a gestão administrativa do Município e com as atribuições que devem ser desempenhadas por órgãos públicos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo local.

Evidente, portanto, que os dispositivos tratam da criação de atribuições que deverão ser desempenhadas pelo Poder Executivo.

E ao criar essas atribuições para o Poder Executivo, a propositura, de autoria parlamentar, viola o art. 47, II, XIV e XIX, "a", na medida em que cria regras relativas à direção da administração e à organização e funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

São três são os motivos que demonstram esse vício:

1. Ser ação governamental;
2. Ser política pública;
3. Gerar despesa;

Vejamos o caráter de **Ação Governamental**:

“A Ação Governamental não é uma ação executada por um "ser abstrato" e nem se exerce sobre um "ser abstrato". É uma ação que é executada, em qualquer instância, por "seres concretos", sobre "seres concretos", ambos constituídos por "indivíduos" dotados de consciência, de emoção, de vontade e de saber.

Esta Ação Governamental é o somatório de um sem número de ações de indivíduos que, por delegação da sociedade, exercem as funções governamentais.

“A Ação Governamental é uma ação que visa não só preservar um território e uma população; visa também promover o processo de auto-desenvolvimento da sociedade na qual está integrada, o que implica em ter que transformar, regular - até onde for regulável - e promover as interações sociais desenvolvidas pela população no território sob a jurisdição do Governo que a executa.” Filosofia da Ação Governamental” – Cesar Rômulo Silveira Neto, *in*

[http://www.wisetel.com.br/cr_papers/governo_servico_comunidade/gsc_filosofia.htm#:~:text=A%20A%C3%A7%C3%A3o%20Governamental%20n%C3%A3o%20%C3%A9,de%20vontade%20e%20de%20saber,capturado em 10/03/2022 08:58:01.](http://www.wisetel.com.br/cr_papers/governo_servico_comunidade/gsc_filosofia.htm#:~:text=A%20A%C3%A7%C3%A3o%20Governamental%20n%C3%A3o%20%C3%A9,de%20vontade%20e%20de%20saber,capturado%20em%2010/03/2022%2008:58:01)

No caso em tela, a Ação Governamental, faz parte de uma **Política Pública** de Saúde:

“...são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos nacional, estadual ou municipal que afetam a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, cor, religião ou classe social. A política pública deve ser construída a partir da participação direta ou indireta da sociedade civil, visando assegurar um direito a determinado serviço, ação ou programa”. <https://portal.fiocruz.br/politicas-publicas-e-modelos-de-atencao-saude> - Capturado em 10/03/2022 08:31:28

Sendo então uma ação governamental e uma política pública, cabe a Administração Pública instituir a campanha permanente, desta a Lei sofre de Vício de Iniciativa, não podendo ser sancionada pelo Administrador Público.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

Demonstrado ficou que a Política Pública é de autonomia do Executivo, mas não bastasse isso a Lei ora vetada também trás, como antes dissemos, uma despesa, e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar nº101/2000, em seu artigo 16, assim trata a matéria:

Art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de **ação governamental** que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei **orçamentária anual** e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Grifo nosso.

Observemos que ação governamental não pode ser, assim com não é, qualquer despesa pública, se assim o fora, "despesa pública", estaria escrito na LRF em lugar daquela expressão; como escrito está, literalmente, em outros momentos.

Encontramos na denominação do próprio Capítulo IV da lei, ou em nos artigos. 15 a 17, incontáveis vezes, sob a dicção pura e simples de "despesa", o que está a significar despesa pública em todos os casos.

Promovendo a leitura do Acórdão TCU nº 883/2005, da Primeira Câmara verifica-se que o demonstrativo do impacto financeiro previsto no inciso I do art. 16 deve ser elaborado tão-somente quando houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental que acarrete aumento de despesa. A manutenção das ações governamentais em seu estado rotineiro ou a não elevação dos gastos refogem da obrigação prevista no citado inciso.

A Lei em questão cria nos incisos II e III do Artigo 2º e no Parágrafo único do artigo 3º, despesas de ação governamental, o que, como acima explanado, pela LRF condiz como Ação de Governo.

Pela mensagem exposta para apreciação do Plenário da Câmara Municipal, é público e notório que a iniciativa se deu por um representante do Poder Legislativo, que não tem a investidura legal para tal iniciativa.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

Demonstrada os vícios em que pese também a criação de uma despesa, temos inda a considerar que a violação do princípio implica em inconstitucionalidade material, que, conforme a lição de Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

“...expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. **Pode traduzir-se num confronto com uma regra constitucional (...) ou com um princípio constitucional** (...). O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas (...). O reconhecimento da inconstitucionalidade de um ato normativo, seja em decorrência de desvio formal ou material, produz a mesma consequência jurídica: a invalidade da norma...”. (*in* Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – Saraiva – SP, 2009. 3ª Ed. rev. e atual. pag. 29) – *grifo nosso*

Trata-se aqui de obediência a um pilar do Estado Democrático de Direito, cuja violação implica, em última análise, na submissão de um poder ao outro ou na geração de crises institucionais que se tornam mais graves na medida em que se repetem.

Em sua publicação no portal “GENJURÍDICO.COM.BR”, o professor Kiyoshi Harada, observa:

“O que não é admissível é um Poder ingressar na área de atuação preponderante de outro Poder, normalmente de competência privativa de outro Poder. Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva ou privativa delimitada expressamente na Constituição Federal.

O princípio de **independência e harmonia** difere do outro que é a **independência e autonomia** que não existe no nosso ordenamento jurídico, porque isso transformaria em Estado cada um desses Poderes. O Estado Federal Brasileiro é uno e indivisível. Os três Poderes são funções do Estado Federal.

A obediência da Independência e da Harmonia entre os Poderes evita a ingerência de um Poder sobre as atribuições típicas de outro Poder e o crescimento dessa anomalia pode gerar uma grande insegurança jurídica.

O princípio de freios e contrapesos não pode ser esquecido pelas autoridades constituídas. Ele existe para evitar que houvesse abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

Há que se considerar, ainda, que sobre o citado dispositivo incide a inconstitucionalidade decorrente de vício de iniciativa, posto que, cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo sempre que a matéria tratada na norma guardar relação com a gestão administrativa do Município e com as atribuições que devem ser desempenhadas por órgãos públicos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo local.

Evidente, portanto, que os dispositivos tratam da criação de atribuições que deverão ser desempenhadas pelo Poder Executivo.

E ao criar essas atribuições para o Poder Executivo, a propositura, de autoria parlamentar, viola o art. 47, II, XIV e XIX, "a", na medida em que cria regras relativas à direção da administração e à organização e funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração.

Assim, de acordo com a lição de Hely Lopes Meirelles:

"... São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara Municipal, na forma regimental." in Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, São Paulo, 2014, p. 633 – grifos nossos

Em casos assim, quando a competência para iniciar o processo legislativo pertence exclusivamente ao prefeito municipal, como atribuição e prerrogativa do cargo para o qual foi eleito, se o prefeito não toma a iniciativa, a Constituição não permite que o vereador o substitua. Ao contrário, o texto constitucional veda tal substituição.

É que, conforme destaca o ilustre Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GABINETE DO PREFEITO

“... 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.” (*Do Processo Legislativo – Saraiva, São Paulo, p. 2004 – fls. 60*) – *grifo nosso*

E isso tem razão de ser, posto que, invariavelmente, somente o destinatário da iniciativa reservada dispõe do conhecimento técnico e demais informações necessárias para comandar o processo de formação e elaboração legislativa. E não se está a falar aqui em termos meramente pessoais. Não é que o Prefeito saiba mais. O Poder Executivo, por força da sua natureza e das atribuições que desempenha é o único aparelhado para produzir o conhecimento técnico e compilar as informações necessárias para o bom e oportuno desenvolvimento dos projetos ou programas sob sua responsabilidade. Por isso a Constituição reserva exclusivamente a ele, em certos casos, o poder de iniciar o processo legislativo. Tal é o entendimento expressado, entre outros, por Ives Gandra Martins ao comentar a Constituição Federal, *in verbis*:

“... sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr 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 iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.” (*in Comentários à Constituição do Brasil, Volume 4, Tomo I, 3ª edição, Saraiva, São Paulo, 2002*).

A jurisprudência nesse sentido já é farta, pacífica e uniforme e não vemos a necessidade de aqui colacionar.

Ante ao exposto, Senhora Presidente, são as razões do VETO TOTAL ora apresentado, que submeto à apreciação do egrégio Poder Legislativo Municipal.

Atenciosamente,

NELSON ANTONIO ORLATO

Prefeito Municipal

	Câmara Municipal de Pedra Preta - MT - Pedra Preta - MT Sistema de Apoio ao Processo Legislativo	 000918
COMPROVANTE DE PROTOCOLO - Autenticação: 12022/03/18000918		
Número / Ano	000918/2022	
Data / Horário	18/03/2022 - 18:29:11	
Ementa	Mensagem de Veto nº 001, de 14 de Março de 2022, veto total ao Projeto de Lei nº 25 de 16 de Dezembro de 2021, de autoria da Vereadora Rosemeire de Souza Pires.	
Autor	Nelson Antonio Orlato - Prefeito	
Natureza	Legislativo	
Tipo Matéria	Mensagem de Veto	
Número Páginas	6	
Emitido por	Adalto	