



Itabirito, 26 de outubro de 2020.

Ofício nº 527/2020-GP

Assunto: Razões de Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 118/2020

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 PARCIALMENTE o Autógrafo de Lei Nº 118/2020 que "DISPÕE SOBRE O ENSINO DE LIBRAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", conforme explicitado nas razões que se seguem.

Há que se ter em conta, em um primeiro momento, que o art. 61, §1º, II, alíneas a, b e c, da Constituição Federal é regra básica do processo legislativo federal e se caracteriza como norma constitucional de reprodução obrigatória para os demais entes federados. Dispõe, portanto, o referido dispositivo constitucional:

*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:*

*(...)*

*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)*

Reproduzindo a normativa constitucional, segundo um comando de simetria necessária, a Lei Orgânica Municipal dispõe da mesma forma:

*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;**

Com efeito, extrai-se que cabe tão somente ao Executivo Municipal as proposições legislativas que venham a alterar a sua própria estrutura administrativa, bem como as que tratem do regime jurídico de seus servidores e sua remuneração. Contudo, o **art. 2º** do Autógrafo de Lei nº 118/2020, que trata da *obrigatoriedade* da instituição do ensino de libras nas escolas municipais, originou-se na Casa Legislativa.

Assim dispõe o mencionado dispositivo:

Art. 2º - O ensino de libras **será obrigatório** nas escolas municipais, sendo facultativa a matrícula pelo aluno.

Muito embora deva ser reconhecida a importância do normativo proposto, há que se ter em conta que nasceu eivado de **vício formal de iniciativa**.

A análise detalhada do autógrafo de lei apresentado e aprovado indica que, em seu **art. 2º**, trata de matéria tipicamente administrativa, de modo que tal proposição não poderia ter se originado no âmbito do Poder Legislativo.

Isso se dá na medida em que tais competências legislativas constituem atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, de modo que, tendo partido da Câmara de Vereadores, restou configurada verdadeira invasão de competência e, via de consequência, vício de inconstitucionalidade formal.

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 e, da mesma forma, jamais poderá propor emendas aos referidos projetos que acarretem aumento de despesas, sob pena de apossamento dos poderes estritos do Prefeito Municipal, que, por deter o controle orçamentário e financeiro do município, deve decidir sobre a conveniência e oportunidade do incremento do gasto público.

Por tudo isso, entendo que instituir uma obrigação ao Executivo que acarrete mudança na estrutura administrativa, tal qual pretendeu o ora combatido **art. 2º**, gera aumento de despesa de pessoal para o município, e, nos termos consignados nos textos constitucionais, somente o chefe do Poder Executivo é quem pode avaliar a conveniência e a necessidade da despesa para que não haja prejuízos para as finanças públicas municipais.

Ressalta-se que o chefe do Poder Executivo não pode renunciar às prerrogativas constitucionais, nem tampouco delegá-las, ou mesmo permitir que o Poder Legislativo exerça atos de sua competência privativa, em respeito aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e ao devido processo legislativo, de observância obrigatória determinada pela Constituição.

A jurisprudência nacional, em situações congêneres, tem decidido assertivamente no mesmo sentido:

**"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 4.944/2015 - MUNICÍPIO DE MURIAÉ - DISPONIBILIZAÇÃO DE**







**PROFISSIONAIS EM LÍBRAS EM LOCAIS PÚBLICOS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.** Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, imputando-lhe obrigação de disponibilizar em locais públicos profissionais treinados em libras, obrigação da qual, até então, não era responsável. O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da CEMG/1989. Pedido julgado procedente." (TJMG - Ação Direta Inconst.: 10000170504385000 MG, Relator: Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 27/06/2018, Data de Publicação: 04/07/2018)

"Agravos regimentais no recurso extraordinário. Competência do relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível. **Lei municipal de iniciativa parlamentar. Introdução de matéria no conteúdo programático das escolas das redes municipal e privada de ensino. Criação de atribuição. Professor. Curso de formação. Regime do servidor. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Prerrogativa do chefe do Poder Executivo.** Precedentes. 1. É competente o relator (arts. 557, caput, do Código de Processo Civil e 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para negar seguimento ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior". 2. **Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo.** 3. **É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de padecer de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que, ao tratar de tema relativo a servidores públicos, acarreta aumento de despesa para o Poder Executivo.** 4. Agravo regimental não provido." (STF. RE 395912 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 06/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 19-09-2013 PUBLIC 20-09-2013)

"**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.789, de 24 de junho de 2014, do Município de Suzano. "Estabelece a obrigatoriedade no currículo oficial das escolas de Ensino Básico no Município da 'História Local de Suzano', e dá outras providências".** – Ação procedente. Lei de iniciativa exclusiva. **Dispõe sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. Usurpação de atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.** Ofensa ao art. 5º, 24, §2º, 27, XIX, a, todos da Constituição Estadual. Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas (art. 125, parágrafo 2º, da Constituição Federal). A contrariedade reflexa ou indireta ao texto da constituição não







podem ser aferidas por via principal. Sem pertinência a alegação de ofensa ao art. 63 e 163, inciso I, da Constituição Federal e também à Lei Orgânica do Município. – Ação procedente." (ADI 2253867-31.2016.8.26.0000. J. 20.09.2017)

Está inquinada de vício de constitucionalidade, portanto, o **art. 2º** do autógrafo ora manejado, que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, imputando-lhe **obrigação** de disponibilizar, em escolas públicas, profissionais treinados em libras, obrigação da qual, até então, não era responsável.

A lei de iniciativa parlamentar, por meio de seu **art. 2º**, de natureza mandamental, criou obrigações financeiras relativas à estruturação dos cargos públicos municipais, sendo que, para o cumprimento das referidas obrigações, seria necessária a reestruturação e a criação de novos cargos. De fato, a Câmara Municipal, no exercício da competência legislativa que lhe é própria, pode sugerir e propor políticas públicas de interesse local, mas não pode impor a forma de execução dessas políticas no aspecto concernente à organização interna da administração para sua implementação.

A inconstitucionalidade do **art. 2º** do Autógrafo de Lei ora manejado advém, portanto, da sua intenção de alterar a estrutura funcional da Administração Pública, impondo-lhe **obrigação** positiva que, até então, não compunha o seu feixe de atribuições.

Com efeito, por afetar diretamente a estrutura organizacional da Administração Pública, a ampliação funcional das atribuições de órgãos públicos, impondo-se o dever de disponibilizar funcionários treinados pela técnica em Libras, atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Contudo, existem problemas de ordem prática, que somente ao Executivo cumpre analisar, dado ser o formulador de políticas públicas por excelência. A Secretaria Municipal de Educação ressalta, nesse sentido que *"para contratação do profissional que irá ministrar as aulas de libras, necessário que este possua especialidade ou graduação na área, devidamente reconhecida, o que demanda um estudo quanto à oferta destes profissionais na região"*.

Além do mais, informou-se que *"a disciplina de Libras seria mais bem aproveitada caso fosse ministrada nos anos iniciais do ensino fundamental, mesmo que extracurricular, e não como apresentado no autógrafo de lei"*. Nesse sentido, a SEMED asseverou, ainda, que *"os Diretores Pedagógicos do Município de Itabirito, após análise do autógrafo apresentado, manifestam que a Pandemia poderá acarretar um déficit no aprendizado do alunado, mesmo tendo cumprido a carga horária exigida e que a análise quanto ao aprendizado só poderá ser feita no retorno das aulas presenciais"*.

E concluiu que, *"portanto, todos os esforços, neste momento, e no retorno das atividades presenciais, serão para o aprendizado das disciplinas existentes na grade curricular"*. No mesmo sentido, afirmou-se que se pauta por uma *"educação de qualidade e inclusiva"* e que *"acredita-se que esta só será possível com conhecimento, estudo e dedicação. Transformar esse nobre passo em realidade também é nosso anseio, porém, acredita-se que neste momento, diante da pandemia existente e ainda sem os estudos e conhecimentos necessários para implantação deste importante feito, não será possível concretizar de forma eficaz e que atenda ao maior número de alunos, uma vez que é facultativa a sua participação"*.



Portanto, ao passo que é permitido ao Legislador indicar diretrizes para a implementação do ensino de Libras na grade curricular das escolas municipais, lhe é vedado fazer qualquer imposição condicionada nesse sentido, dado que, assim, estaria invadindo esfera de competência que não lhe compete, justamente por envolver questões de formulação e implementação de políticas públicas, o que cabe ao Poder Executivo.

Há que se ter em conta que a **obrigatoriedade** disposta no **art. 2º** do autógrafo ora analisado implica em irregularidades muito claras, como a falta de impacto orçamentário correspondente à contratação dos profissionais necessários à implementação da política pública; as dificuldades quanto à própria contratação, decorrentes da falta de profissionais qualificados no mercado local, bem como das limitações orçamentárias e daquelas relacionadas à Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Ao Executivo cabe, portanto, implementar a política pública indicada pelo Poder Legislativo através do Autógrafo 118/2020, da forma administrativa que mais lhe convier, tendo em vista todo o conjunto de complexidades que deve ser analisado em termos de gestão pública e análise orçamentária.

Quanto às demais disposições do Autógrafo, entende-se que ficaram circunscritas à esfera de legitimidade atinente ao Poder Legislativo, tratando-se de questões de interesse local e que podem ser sancionadas.

Portanto, por razões de ordem constitucional, manifestamos, com fulcro nas disposições contidas art. 66, III, c, da CEMG/1989, ao **VETO PARCIAL** ao referido Autógrafo de Lei nº 118/2020, de autoria da Casa Legislativa, de modo que deve ser vetado, portanto, o **art. 2º** do referido diploma.

Certos de contarmos com a adesão de V. Exa. e dos nobres Edis, colocamo-nos à inteira disposição dessa Casa Legislativa, reiterando nossas expressões de consideração e apreço.

Atenciosamente,

Orlando Amorim Caldeira  
PREFEITO MUNICIPAL

A Sua Excelência o Senhor  
RENÊ AMÉRICO DA SILVA  
Presidente da Câmara Municipal  
ITABIRITO - MG.

