Diário Oficial

MUNICÍPIO DE TURIAÇU - MA
EXTRAS

SUMÁRIO

Descrição	Página
MENSAGEM DE VETO DE Nº 02, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2024.	1

MENSAGEM DE VETO DE Nº 02, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2024.

A Sua Excelência,

WARLLISSON FARIAS SILVA

Vereador Presidente da Câmara Municipal de Turiaçu - MA

Rua Doutor Paulo Ramos, 143, Centro, nesta cidade.

ASSUNTO: comunicação de veto total ao Projeto de Lei de nº 107/2024

SENHOR PRESIDENTE,

Comunico a Vossa Excelencia que, nos termos do artigo 55, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Turiaçu/MA, **DECIDI VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei de nº 107/2024, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de um Programa Municipal de Manutenção Escolar (PMME) no município de Turiaçu/MA, com o objetivo de repassar recursos diretamente para escolas municipais por meio de associações de pais e mestres (APMs), aprovado por essa nobre Câmara, pelas razões a seguir:

I - RAZÕES DO VETO:

1. **CONTEXTO DA PROPOSTA E O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES**

O Projeto de Lei nº 107/2024, de iniciativa parlamentar, visa à criação do PMME, com o objetivo de disciplinar a transferência de recursos para manutenção e investimentos em escolas municipais. No entanto, sua tramitação contraria os princípios constitucionais que regem a independência e a harmonia entre os poderes.

E isso é constatado do fato que:

1.Programas como o PMME envolvem:

- Criação de despesas;
- Organização de repasses orçamentários;
- Gestão administrativa (por meio da Secretaria de Educação).

2.Artigo 15 da LDB e gestão democrática:

- O artigo 15 da LDB determina que os sistemas de ensino devem adotar a **gestão democrática** nas escolas públicas, mas a regulamentação dessa gestão, incluindo programas que prevejam repasses financeiros, depende de iniciativa do Executivo.
- O papel do Legislativo, nesses casos, é **deliberar sobre propostas enviadas pelo Executivo**, não criar diretamente programas que interfiram na administração pública.

Nesse passo, entendendo do que se trata a matéria, a Procuradora-Geral do município de Turiaçu, após acurada análise do referido Projeto, recomendou VETO INTEGRAL. In verbis:

"FACE AO EXPOSTO, tendo por base os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, e a despeito de não terem sido observados os princípios constitucionais na condução do processo legislativo, que culminou com a aprovação do Projeto de Lei de nº 107/2024, que em seguida veio para análise do chefe do executivo, **este parecer conclui pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 107/2024, com fundamento no**

Página 1 de 6
Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04

vício de iniciativa e na violação aos princípios constitucionais. Portanto, RECOMENDO:

(i) ao Chefe do Executivo Municipal, **o veto total da proposição, em conformidade com o art. 66, §1º, da Constituição Federal e os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Turiaçu. ”** (**PARECER JURÍDICO Nº 086, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2024).**

A procurador-Geral do município verificou, como se depreende do enxerto supra, **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 107/2024, com fundamento no vício de iniciativa e na violação aos princípios constitucionais, por isso a recomendação de veto integral.**

O vício de iniciativa é claro. O **Projeto de Lei nº 107/2024**, ao propor o **Programa Municipal de Manutenção Escolar (PMME)**, deveria ter sido apresentado pelo Prefeito, pois trata de matéria ligada diretamente à execução orçamentária, à gestão de recursos públicos e à administração municipal. Esse tipo de proposição, vindo do Legislativo, viola o princípio da separação de poderes.

Com efeito**,** o artigo 2º da Constituição Federal, reflexo direto do princípio republicano, assegura a separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, prevendo que cada um deve respeitar os limites de sua competência. No mesmo sentido, o artigo 6º, parágrafo único, da Constituição Estadual e o artigo 7º, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal consagram a mesma regra ao âmbito estadual e municipal. In verbis:

Constituição Federal:

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

Constituição Estadual do Maranhão:

Art. 6º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, sendo, contudo, permitido, nos termos desta Constituição, que um órgão auxilie outro na execução de medidas determinadas em lei.

Lei Orgânica do Município de Turiaçu:

Art. 7º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, mas é permitido, nos termos desta Lei Orgânica, que um órgão auxilie outro na execução de medidas determinadas em lei.

Esses dispositivos reforçam o princípio da **separação de poderes**, evidenciando que cada Poder deve atuar dentro de sua competência constitucional, sem usurpar funções que lhe são alheias. Assim, qualquer iniciativa que desrespeite tais balizas compromete a autonomia institucional necessária ao bom funcionamento da gestão pública.

O Projeto de Lei ora vetado invade competência privativa do Executivo ao propor normas que envolvem a administração de recursos públicos, sua alocação e a estrutura administrativa das escolas. Segundo Alexandre de Moraes (2023), **"a separação de poderes é condição essencial para evitar a concentração de poder, promovendo o sistema de freios e contrapesos que sustenta o equilíbrio democrático".**[1]

A proposta, portanto, desconsidera a organização hierárquica e funcional da gestão municipal, o que resulta em vício de iniciativa.

Ainda que o propósito do projeto seja louvável, visando à melhoria das condições das unidades escolares, não se pode admitir que o Legislativo extrapole sua competência, invadindo prerrogativas exclusivas do Executivo. A jurisprudência pátria é firme neste sentido, como reiterado pelo Supremo Tribunal Federal: **"Normas que disponham sobre organização administrativa e gestão de recursos públicos devem necessariamente emanar do chefe do Executivo, sob pena de inconstitucionalidade por vício de iniciativa"** (ADI 6.630/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2021).

Nesse trilhar, a análise técnica revelou múltiplas violações aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo. Segundo a análise técnica, o projeto extrapola os limites legais ao criar programa com significativo impacto orçamentário, sem observar as competências privativas do Poder Executivo. Tal iniciativa representa ingerência indevida do Poder Legislativo na gestão administrativa municipal, configurando desrespeito ao equilíbrio institucional.

A matéria em análise transcende a mera proposta programática, representando verdadeira imposição de despesas e obrigações não planejadas ao Executivo municipal. Tal circunstância evidencia o desalinhamento com os princípios de responsabilidade fiscal e planejamento orçamentário.

A complexidade da proposta exige rigoroso escrutínio jurídico, considerando os potenciais impactos financeiros e administrativos

[1] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Página 2 de 6
Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04

para o município de Turiaçu. A iniciativa legislativa não pode simplesmente criar programas sem considerar a capacidade orçamentária e operacional do ente público. A decisão de veto fundamenta-se no compromisso constitucional de preservar a harmonia entre os poderes e garantir a eficiência administrativa municipal. O veto não representa obstáculo à implementação de políticas públicas educacionais, mas sim necessário realinhamento técnico-jurídico.

Em suma, ao propor critérios de aplicação de recursos financeiros e determinar atribuições administrativas às escolas municipais, o projeto incorre em flagrante afronta ao disposto no artigo 39, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, que reserva à iniciativa privativa do prefeito matérias relacionadas à organização administrativa e orçamentária.

1. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO

A Constituição Federal, no artigo 61, §1º, inciso II, já delimita que projetos de lei que tratem sobre a estrutura administrativa, organização de serviços públicos e regime jurídico de servidores são de iniciativa privativa do chefe do Executivo. Essa norma é reproduzida, no âmbito local, pelo artigo 39, incisos I, III e V, da Lei Orgânica Municipal de Turiaçu, que dispõe, in verbis:

"Art. 39. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as Leis que:

I – disponham sobre matéria orçamentária;

[...]

III – **disponham sobre a organização administrativa e matéria tributária;**

V – disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Município."

Ao estabelecer o repasse de recursos públicos diretamente às unidades escolares e normatizar sua aplicação, o Projeto de Lei nº 107/2024 interfere em competências exclusivas do Executivo. Como bem ensina José Afonso da Silva (2023), **"a competência privativa é uma garantia institucional da separação dos poderes, pois assegura ao chefe do Executivo o pleno exercício de suas atribuições sem interferências externas indevidas".**[2]

Não posso deixar de citar sobre a iniciativa do processo legislativo, os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que ensina:

> Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgão e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (ln "Direito Municipal Brasileiro", 14ª ed., pág. 732/733).

E adiante leciona ainda que:

"A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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.2°) 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.2° c/c o art.31) podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (in "Direito municipal brasileiro, 1Sªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

No mesmo norte, assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao ensinar que "**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"** (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 6ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009 p. 204).

Essa violação de competência configura uma ingerência nas atribuições da gestão municipal, como bem explicado no Acordão proferido em julgamento no Supremo Tribunal Federal, a seguir:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político- -jurídica, exorbitar dos limites que definem o

[2] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04 Página 3 de 6

exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Além disso, a definição de critérios de distribuição de recursos e a regulamentação de sua aplicação representam atos de gestão, que são prerrogativas exclusivas da administração pública, e não podem ser determinados por lei de iniciativa parlamentar.

A jurisprudência do STF reforça essa interpretação, como se observa na ADI 4.404/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 15/05/2019**: "A organização administrativa e a gestão orçamentária são funções típicas do Poder Executivo, cuja regulamentação compete privativamente ao chefe deste poder."**

É evidente que, ao impor obrigações administrativas ao Executivo, o projeto ofende o princípio da legalidade administrativa, que exige que os atos do gestor público sejam realizados com fundamento em normas jurídicas válidas, originadas pela autoridade competente. Tal vício de iniciativa compromete a eficácia jurídica da proposta e sua compatibilidade com a ordem constitucional.

3. REPERCUSSÕES ORÇAMENTÁRIAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Outro ponto de destaque é que o projeto, ao instituir novos critérios de aplicação de recursos, impacta diretamente no orçamento municipal. O artigo 165, §1º, da Constituição Federal, determina que a iniciativa para elaboração de leis orçamentárias é exclusiva do chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Legislativo promover alterações que comprometam a execução do planejamento governamental.

No mesmo sentido, o artigo 55, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal, estabelece que compete ao prefeito enviar à Câmara a proposta de orçamento municipal, cabendo-lhe zelar pela compatibilidade entre as despesas e as receitas públicas. Dessa forma, qualquer alteração orçamentária que não parta do Executivo compromete a coesão do planejamento municipal e pode gerar desequilíbrios fiscais.

O Projeto de Lei em análise representa significativo impacto orçamentário não previamente dimensionado pela administração municipal. A criação do Programa Municipal de Manutenção Escolar (PMME) importaria em despesas não contempladas no planejamento orçamentário vigente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diretrizes rígidas para criação de despesas públicas, exigindo prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro. O projeto em comento desconsidera completamente esse regramento, criando obrigações sem lastro financeiro adequado.

O impacto orçamentário não planejado representa potencial risco à sustentabilidade financeira do município, comprometendo a execução de políticas públicas essenciais e o equilíbrio fiscal da administração municipal. A ausência de estudos técnicos prévios evidencia a inadequação do processo legislativo, impossibilitando uma avaliação criteriosa dos reais impactos econômico-financeiros da proposta.

Como afirma Carvalho Filho (2022**), "o orçamento público é instrumento de planejamento e controle que garante a concretização de políticas públicas previamente definidas, e sua alteração depende de análise técnica e compatibilidade com metas fiscais".**[3] O projeto, entretanto, desconsidera tais aspectos, ao criar obrigações financeiras sem observar os limites orçamentários vigentes.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça que "**a gestão orçamentária deve ser pautada pela previsibilidade e compatibilidade com o planejamento estratégico municipal" (Acórdão 1452/2017 - Plenário).** Assim, a aprovação do projeto poderia comprometer a eficiência administrativa, desviando recursos de outras áreas prioritárias.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. "Brasília Music Festival". Lei distrital 3.189/2003. **Previsão de encargos orçamentários às Secretarias de Estado de Cultura e de Segurança Pública. Projeto de lei encaminhado por parlamentar. Vício de iniciativa**. Violação aos arts. 61, § 1º, II, b; e 165, III, da CF." (ADI 4.180, rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2014, P, DJE de 7-10-2014.).

"A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente. (...) A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos. A Constituição Federal determina que as normas legais de índole orçamentária passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal do ente político. Disso decorre a inviabilidade de se supor que todos os anos seja necessário investir ao menos 10% do orçamento em projetos agrícolas, o que descaracterizaria a natureza do sistema

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

Página 4 de 6
Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04

orçamentário constitucional." (ADI 2.674, rel. min. Nunes Marques, j. 22-8-2023, P, DJE de 20-9-2023.).

Por fim, ao propor destinações específicas de recursos para manutenção escolar, a matéria desconsidera a necessidade de avaliação técnica por parte da Secretaria de Educação, que detém maior conhecimento sobre as reais demandas das unidades escolares.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta evidente a inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 107/2024, em razão de vício de iniciativa, bem como sua inadequação às normas de planejamento orçamentário e organização administrativa. Ressalto que o veto não se refere ao mérito da proposta, mas à necessidade de observância estrita dos princípios constitucionais e legais que regem a atividade legislativa e administrativa.

Por tais fundamentos, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 107/2024, na certeza de que tal decisão é indispensável para garantir a regularidade do processo legislativo e a harmonia entre os poderes.

Atenciosamente,

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE TURIAÇU/MA, EM 09 DE DEZEMBRO DE 2024.



EDÉSIO JOÃO CAVALCANTI

Prefeito Municipal

Página 5 de 6
Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04

ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE TURIAÇU - MA

DIÁRIO OFICIAL
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

RUA DR PAULO RAMOS, 143, CENTRO

TURIAÇU - MA, CEP: 65728-000

Email: diario@turiacu.ma.gov.br

Telefone: (98)32102-601

ABEL CÂNDIDO CAVALCANTI NETO

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO

EDESIO JOAO CAVALCANTI

PREFEITO MUNICIPAL

Página 6 de 6

Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04

Carimbo de Tempo : 10/12/2024 09:24:04