

OF GP Nº 08 /2025

Cuiabá, 06 de janeiro de 2025

A Sua Excelência, a Senhora
Vereadora PAULA PINTO CALIL
Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá
NESTA

Senhora Presidente.

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência e aos Dignos Vereadores a Mensagem nº 01 2025 com as razões de VETO TOTAL à Proposta de Lei que CRIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, A CERTIDÃO OBRIGATÓRIA DE QUITAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DE DÉBITOS COM TERCEIROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, para a devida análise deste Parlamento municipal.

Na oportunidade apresentamos os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



ABILIO BRUNINI
Prefeito de Cuiabá

Praça Alencastro, 158, Centro
CEP 78.005-569 - Cuiabá-Mato Grosso

www.cuiaba.mt.gov.br





MENSAGEM N.º 01 /2026

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE,
EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que “**CRIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, A CERTIDÃO OBRIGATÓRIA DE QUITAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DE DÉBITOS COM TERCEIROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, de autoria do Excelentíssima Senhora Vereadora Maria Avalone, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A excelentíssima Vereador apresentou à deliberação de seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros da Câmara Municipal e submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica Municipal.

A proposição legislativa tem por finalidade impor ao Poder Executivo municipal a obrigação de expedir e encaminhar, regularmente, ao Poder Legislativo, certidões relacionadas à gestão do Regime Próprio de Previdência Social e de pagamentos efetuados em favor de consignatários de folha de pagamento, a abranger inclusive empregados públicos, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Não obstante a relevância social da proposta, a sua análise minuciosa evidencia dispositivos que extrapolam a competência legislativa e comprometem a harmonia entre os Poderes, ao violar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal e usar competência legislativa privativa da União, além de conflitar com o tratamento materialmente dado pela legislação federal. Tal ingerência caracteriza manifesta inconstitucionalidade formal e material, conforme será detalhado nos tópicos seguintes.



Com efeito, o conteúdo normativo insere-se no âmago da função de governo, cuja regulamentação é de titularidade exclusiva do Poder Executivo, por envolver decisões estruturantes relativas à organização administrativa e à operacionalização da máquina pública.

Ao atribuir deveres concretos de execução à Administração, o projeto invade a esfera própria do Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, e usurpando competência administrativa. Os dispositivos constitucionais que preveem a iniciativa reservada visam preservar o equilíbrio institucional e a autonomia funcional entre os Poderes da República.

A definição de estratégias de gestão interna e o planejamento da execução de serviços públicos constituem prerrogativas típicas do Executivo no exercício de sua função de governo. Cabe ao Chefe do Executivo, com base em seu plano de gestão, definir prioridades, metas e estratégias de execução. Ao Legislativo, por outro lado, incumbe a edição de normas gerais e abstratas, respeitados os limites constitucionais da iniciativa legislativa.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o Poder Legislativo não pode invadir a esfera da Administração Pública nem criar normas cujo conteúdo, na prática, configure ato administrativo. Proposições que impõem obrigações específicas ao Executivo, sem respaldo técnico e sem observância à reserva de iniciativa, incorrem em vício formal insanável, o que compromete sua validade jurídica.

O princípio da separação de poderes, erigido como cláusula pétrea no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, preceituando que "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Este princípio, de observância obrigatória em todos os entes da federação por força do artigo 18 da Constituição Federal, encontra-se replicado na Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 9º, que estabelece serem "Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", e na Lei Orgânica do Município de Cuiabá, em seu artigo 2º, que afirma serem "Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo". A essência do princípio reside na **vedação de que um Poder interfira indevidamente nas atribuições do outro**, garantindo o equilíbrio e a autonomia de cada um em suas funções típicas.

Praça Alencastro, 158, Centro
CEP 78.005-569 - Cuiabá-Mato Grosso

www.cuiaba.mt.gov.br



A função primordial do Poder Legislativo é legislar, ou seja, criar normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Por outro lado, a função precípua do Poder Executivo é administrar, concretizando as políticas públicas e gerindo a máquina administrativa. Conforme o ensinamento clássico de Hely Lopes Meirelles:

"O Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*. **A Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.** Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 631).

Qualquer projeto de lei que transponha essa barreira e invada a esfera de atuação privativa do Executivo padece do vício de iniciativa, de natureza formal subjetiva, que é motivo para sua declaração de inconstitucionalidade.

É amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência que a iniciativa para leis que versam sobre a organização e o funcionamento da administração pública, criação, estruturação **e atribuição de seus órgãos** é privativa do Chefe do Poder Executivo. Essa prerrogativa está expressamente consignada, por simetria, no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", **da Constituição do Estado de Mato Grosso**, que atribui ao Governador a iniciativa privativa para leis que disponham sobre "criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública".

Os artigos 3º e 4º ao imporem expressamente obrigações ao Poder Executivo, incorrem, a nosso sentir, em violação à separação dos poderes, por demandar movimentação da máquina administrativa que não necessariamente será coerente com a vontade do Executivo municipal.

A disposição central do projeto analisado não apenas impõe obrigação ao Poder Executivo mas também o vincula à forma e ao objeto de uma atividade de gestão



administrativa, retirando-lhe a discricionariedade na conveniência e oportunidade de sua realização e organização dos seus serviços.

As constituições são o ato fundacional de um Estado, fruto do Poder Constituinte, **ilimitado por definição** quando da elaboração das cartas políticas. A Assembleia Nacional Constituinte, **ao promulgar a Constituição da República Federativa do Brasil**, em 5 de outubro de 1988, **exauriu** o Poder Constituinte Originário, deixando poderes **constituídos, nos exatos termos e limites impostos por ela**.

Assim, a Constituição é o **documento jurídico de maior hierarquia do ordenamento**, atribuindo competências, limitando poderes e estabelecendo direitos e obrigações, **ficando a ela submetidos todos os demais atos normativos**.

Na distribuição das competências para **legislar** quis o constituinte reservar **considerável parcela à União**, exegese do art. 22, **atribuindo-lhe a competência privativa para legislar sobre seguridade social** (art. 22, XXIII).

Assegurou-se ainda **aos estados membros**, competência legislativa concorrente para inovar no ordenamento em matéria de **previdência social**, observadas as normas gerais lançadas pela União (art. 24, XII).

No exercício da competência constitucionalmente assegurada, a União editou a Lei Federal n.º 9.717/97, **a estabelecer normas gerais para os regimes próprios de previdência social, recepcionada como Lei Complementar** pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 – Reforma da Previdência (art. 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019).

A Lei prevê, em seu art. 1º, IX, que a forma de sujeição dos regimes próprios à fiscalização interna e externa é através de **inspeções e auditorias**, de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, **ficando o próprio ente instituidor responsável pela cobertura de eventuais insuficiências** (§ 1º do art. 2º) **e sem prejuízo da responsabilização civil e criminal por eventual apropriação indébita previdenciária** (art. 168-A do Código Penal), inclusive com responsabilização **direta** de seus gestores (art. 8º).

Assim, **justamente no sentido de evitar interferências de outros poderes na organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência foi que o legislador federal**, no exercício da competência legislativa constitucionalmente assegurada para estabelecer normas gerais, **já previu a forma de fiscalização e controle: inspeções e**



auditorias, métodos que asseguram **pleno conhecimento, a partir da iniciativa o órgão ou poder fiscalizador, do funcionamento e equilíbrio do regime**, a abranger inclusive o efetivo repasse, pelo ente, das contribuições previdenciárias retidas pela fonte.

Importante ressaltar ainda que a Lei Federal n.º 9.717/97 atribuiu **direta e expressamente a órgão federal a supervisão e fiscalização** dos regimes próprios de previdência e seus fundos, **inclusive a apuração de infrações**:

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;
(Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

[...]

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei;

Ao prever nova forma de apuração e fiscalização, **o legislador local inova a previsão da Lei Federal n.º 9.717/97**, incorrendo em esfera de competência legislativa privativa da União, conforme dispõe o art. 40, § 22, da Constituição.

A competência legislativa municipal é limitada, notadamente ao tratamento do interesse local e à suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição.

A competência legislativa suplementar deve observância ao ordenamento supramunicipal, não lhe sendo dado não apenas **contrariá-lo** como também inová-lo mediante incursão na competência de outros entes. As leis municipais editadas com fundamento na repartição **vertical** de competências **são subordinadas às leis federais e estaduais**.

Também no exercício da competência para legislar sobre seguridade social e estabelecer normas gerais em matéria de previdência social, a União editou a Lei Federal n.º 8.212/1991 – Lei de Custeio da Previdência Social, a estabelecer as regras para o pagamento de contribuições sociais ao Regime Geral de Previdência Social.



A Lei Federal n.º 8.212/1991 **incumbe à Secretaria da Receita Federal**, do Ministério da Fazenda, as atividades de fiscalização e lançamento tributário das contribuições previdenciárias devidas pelas ao **RGPS**, nos termos do seu art. 33, § 5º:

Art. 33. À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, à fiscalização, à arrecadação, à cobrança e ao recolhimento das contribuições sociais previstas no parágrafo único do art. 11 desta Lei, das contribuições incidentes a título de substituição e das devidas a outras entidades e fundos.

[...]

§ 5º O desconto de contribuição e de consignação legalmente autorizadas sempre se presume feito oportuna e regularmente pela empresa a isso obrigada, não lhe sendo lícito alegar omissão para se eximir do recolhimento, ficando diretamente responsável pela importância que deixou de receber ou arrecadou em desacordo com o disposto nesta Lei.

A descentralização administrativa, a justificar a instituição de empresas públicas e sociedades de economia mista, **cria, efetivamente, nova pessoa jurídica, apartada do ente instituidor, não se confundindo entre si as obrigações de cada um.**

Deste modo, as obrigações previdenciárias e tributárias, por exemplo, da Empresa Cuiabana de Saúde Pública – ECSP ou da Empresa Cuiabana de Zeladoria e Serviços Urbanos – LIMPURB, **são suas, e não do Município de Cuiabá**, nos termos das leis instituidoras, **de sorte que a imposição ao ente federativo de obrigações relativas ao cumprimento, por parte de tais empresas, de suas obrigações**, viola o princípio da legalidade administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição, a tizar de inconstitucionalidade os dispositivos ora analisados.

Por fim, importa destacar a exigência que faz o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:



Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Ao impor ao Executivo cuiabano a obrigação de expedir certidões, imiscuindo-se na organização dos serviços administrativos, o **legislador** ignora o aumento de gastos daí derivado, notadamente ao incremento da capacidade humana e de tecnologia da informação necessários ao cumprimento de tal obrigação, evidenciando também neste ponto inconstitucionalidade que merece destaque.

Destarte, **nos parece manifesta inconstitucional o Projeto de Lei analisado**, por usurpar de maneira incontestada competência legislativa privativa da União e corrente da União e dos estados, violando **diretamente** os arts. 22, XXIII; 24, XII; 40, § 22; e 61, § 1º, II, “c”, da Constituição; art. 9º, *caput*, da Emenda Constitucional n.º 103/2019; e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Pelo exposto, é inegável que o Projeto de Lei padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva e material. A iniciativa para dispor sobre a organização administrativa, a estruturação e atribuição de órgãos do Poder Executivo é matéria de competência privativa do Prefeito Municipal e a competência para legislar sobre a matéria é, ora privativa à União, ora concorrente à União e aos estados e DF.

Tal usurpação não apenas viola o princípio da separação de poderes, mas também compromete a eficiência e a autonomia da gestão municipal, ao subtrair do Prefeito a capacidade de avaliar a conveniência e oportunidade quanto à forma como os recursos públicos serão alocados e as políticas públicas implementadas. A intervenção do Poder Legislativo em questões de gestão administrativa desequilibra a harmonia entre os Poderes, abrindo precedentes perigosos para a administração pública.

A inconstitucionalidade do Projeto de Lei é, portanto, manifesta e insanável pela via da sanção. A sua aprovação e promulgação poderiam gerar insegurança jurídica e dar margem a futuras contestações judiciais, como ações diretas de inconstitucionalidade. A manutenção de normas com vício de iniciativa impacta negativamente a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos dela decorrentes, além de onerar indevidamente o erário público com despesas não planejadas e sem a devida cobertura orçamentária expressa na própria lei.

Praça Alencastro, 158, Centro
CEP 78.005-569 - Cuiabá-Mato Grosso

www.cuiaba.mt.gov.br



De todo modo, cumpre salientar que a decisão de sancionar ou vetar proposições de iniciativa parlamentar, desde que isentas de vícios de inconstitucionalidade, insere-se na esfera da discricionariedade política do Chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe ponderar critérios de conveniência e oportunidade. Todavia, sob o prisma estritamente jurídico e em consonância com o interesse público primário, o Projeto de Lei revela-se inconstitucional e ilegal.

Sendo assim, não há dúvida de que o projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de Cuiabá apresenta flagrante vício de inconstitucionalidade formal subjetiva e material, por violar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal e a competência legislativa para a promoção de tais inovações no ordenamento.

Diante desse cenário, restam evidenciados os fundamentos que justificam o veto integral à proposta legislativa aprovada.

Diante do exposto, na esteira das razões acima delineadas, **apõe-se pelo veto total** ao Projeto de Lei n.º 296/2025, por violar a iniciativa privativa do Prefeito para dispor sobre a organização e as atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal (arts. 61, § 1º, II, “c” e 84, III, da Constituição); a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (art. 22, XXIII, da Constituição); a competência da União para estabelecer normas gerais em direito previdenciário (art. 24, XII); a competência da União para estabelecer regras de organização, funcionamento e fiscalização dos regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22 e art. 9º, *caput*, da Emenda Constitucional n.º 103/2019); e o dever de demonstração de adequação financeira e orçamentária (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), além de conflitar materialmente com tratamento dado pelas Leis Federais n.º 8.212/1991 e 9.717/98 à matéria.

Medida que se impõe, não apenas para resguardar a ordem constitucional, mas também para garantir coerência institucional e segurança jurídica.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 06 de fevereiro de 2025.



ABÍLIO BRUNINI

Prefeito de Cuiabá

