

OF GP Nº 704/2023

Cuiabá/MT, 31 de março de 2023

A Sua Excelência, o Senhor

**Juca do Guaraná Filho**

Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá

Senhor Presidente,

Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e aos dignos Vereadores a mensagem nº 09/2023 com as respectivas RAZÕES DE VETO TOTAL ao Projeto de Lei que em súmula "**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE AFIXAÇÃO DE CARTAZES E ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS DE NATUREZA EDUCATIVA, EM LUGARES MAJORITARIAMENTE FREQUENTADO POR HOMENS, ACERCA DA PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (MENSAGEM Nº 09/2023)**", para a devida análise.

Sendo o que temos no momento, apresentamos na oportunidade os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**Emanuel Pinheiro**  
**Prefeito Municipal**



## MENSAGEM Nº 09/2023

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**  
**Excelentíssimas Senhoras Vereadoras,**  
**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 em súmula “**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE AFIXAÇÃO DE CARTAZES E ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS DE NATUREZA EDUCATIVA, EM LUGARES MAJORITARIAMENTE FREQUENTADO POR HOMENS, ACERCA DA PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

### RAZÕES DO VETO

O Ilustre Vereador, apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

Em que pese a louvável intenção do nobilíssimo parlamentar ao apresentar a referida propositura, com a máxima vênua, as determinações constantes no referido projeto de lei, de colidir a competência legislativa que interfere, de maneira direta no âmbito da gestão administrativa, afeta ao Poder Executivo e, portanto, padece de vício de iniciativa, incorrendo a propositiva em inconstitucionalidade formal, além de esbarrar em competência material e legislativa do Chefe do Executivo acerca dos Decretos Autônomos (art. 41, XXXV, **Lei Orgânica Municipal** e simetricamente, art. 84, VI, “a”, **Constituição da República**).

**Não obstante a intenção em “complementar” o art. 3.º da Lei Federal nº 11.340/06, os dispositivos da propositiva em questão, demandam o uso do aparato fiscalizatório do poder executivo.**

**Ademais, suas “penalidades” ultrapassam a esfera meramente cível ou administrativa contra os indivíduos, como também interfere a própria liberdade individual. Quando prevê “punições” que possuem tipicamente natureza de “pena” quando vai além do aspecto meramente patrimonial, mas atinge a liberdade econômica e imputa penalidade consistente em “dever de fazer” com natureza intrínseca de responsabilidade penal.**



**Ou seja, além de potencialmente afligir os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, invade competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CRFB).**

A propositiva, ao dispor sobre atribuições de órgão do Poder Executivo, tanto que a própria Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), o qual é setor técnico da Augusta Câmara Municipal de Cuiabá, proferiu em sentido contrário à tramitação da presente propositiva, por meio do Parecer n.º 583/2022, nos autos do processo legislativo n.º 13426/2022.

É preciso discernir a **competência legislativa** e a **competência administrativa**. Esta última, implica em determinadas atribuições (comuns ou não) a entes federativos para adoção de certas **medidas sem dispô-las, através de Lei (stricto sensu)**. Enquanto aquela primeira, **envolve necessariamente a edição de atos normativos primários (Lei em sentido estrito)**.

É dizer, a Lei, quanto ato normativo primário possui a **capacidade de inovar** o ordenamento jurídico-normativo, sendo que sua validade é condicionada e derivada de forma direta a algum mandamento Constitucional que a antevê. Categoria esta que se encontra, inclusive, os “Decretos Autônomos”, no mesmo patamar das Leis Ordinárias e Lei Complementares.

Já os atos normativos secundários, tais como decretos regulamentares, portarias, determinadas espécies de resoluções, instruções normativas, dentre outras, não possuem o condão de **inovar** o ordenamento jurídico. Apenas para complementá-lo, quando houver cabimento, dentro nos parâmetros da Lei (*stricto sensu*) e, em última análise, conforme a Constituição.

Tudo isto, para dizer que existe uma hierarquia normativa, a qual é consubstanciada por uma organização legislativa intencionada pelo Constituinte e que deve, portanto, ser observada.

No que consiste ao princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Republicana, comete a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre serviços públicos bem como organização administrativa.

Enquanto ao Poder Legislativo, **em sua essência**, reserva a competência legislativa **em**



**fiscalizar os demais Poderes e dispor sobre matérias relacionadas ao orçamento/patrimônio público, seus servidores e sua própria organização.**

A **Constituição da República**, em seu art. 175 c/c art. 61 § 1.º, II, alínea “b”, outorgam ao chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade, a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre organização administrativa. No mesmo sentido a Constituição do Estado de Mato Grosso, dispõe em seu art. 66, V, que a organização e funcionamento da Administração do Estado se encontra na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Evidente, portanto, alguma inconstitucionalidade formal e material do Projeto de lei sob análise. Pois trata de matéria, que conforme ordenamento jurídico pátrio, a propositura dela deve se dar por parte do Poder Executivo, tendo em vista que se trata de matéria referente a organização administrativa e serviços públicos, o que com fundamento no princípio da simetria, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A espécie normativa apresentada é verticalmente incompatível com nosso ordenamento jurídico-normativo, devido ao princípio federativo e o da **simetria constitucional**, materializados no art. 39, **parágrafo único**, art. 66, V, art. 69 e art. 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso aplicáveis aos Municípios por força do art. 173, § 2.º art. 195, **parágrafo único** da **Constituição Estadual de Mato Grosso**, bem como no art. 41, I, XXII e XXXV da **Lei Orgânica Municipal**, os quais dispõem, respectivamente, o seguinte:

*Art. 39 (...)*

***Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...]***

***II - disponham sobre: [...]***

***d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública; [...]***

***Art. 66 - Compete privativamente ao Governador do Estado: [...]***

***V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;***

***Art. 69 A direção superior da Administração do Estado é exercida pelo Gabinete do Governador, e auxiliado pelos Secretários de Estado. [...]***

***Art. 173 O Município integra a República Federativa do Brasil. (...)***

***§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis***



**que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição. (CEMT)**

(...)

**Art. 195** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

**Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

**I** - matéria orçamentária e tributária;

**II** - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III** - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

**IV** - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração. **(CEMT)**  
(Original sem grifos).

**Art. 27** 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, autárquica e fundacional e sua remuneração; (...)**

**II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

**III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;**

**IV – matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.**

**Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos**

**projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal. (Original sem grifos)**

[...]

**Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

**I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)**

**XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (...)**

**XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:**

**a) organização e funcionamento da administração, quando não implicar**



**aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (LOM)  
(Original sem grifos).

Salientamos que resta pacificado em nosso ordenamento jurídico pátrio, que atos normativos que dispõe sobre a matéria do projeto de lei sob análise, são de competência do Poder Executivo. Nesse sentido, colacionam-se os seguintes arestos:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei n.º 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A **lei impugnada cria atribuições** para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, insculpida nos **artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII**, da Constituição Estadual. 3. **Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes** no âmbito municipal, consagrado nos **artigos 8.º, 10, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJRS - ADI: 70079286480 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 04/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 14/02/2019) (Original sem Grifos).**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 5.978/2.015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O CADASTRO MUNICIPAL DE IMÓVEIS QUE SE DESTINAM A FINS RELIGIOSOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 112, § 1.º, II, D, C/C ART. 145, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO SOBRE A MATÉRIA REFERIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2.º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 7.º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). LEGISLAÇÃO QUE CRIA DESPESA PÚBLICA, SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, EM EVIDENTE VIOLAÇÃO AO ART. 211, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI N.º 5.978/2015 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. (TJRJ - ADI: 00546901820168190000, Relator: Des(a). FRANCISCO JOSÉ DE ASEVEDO, Data de Julgamento: 13/05/2019, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (Original sem grifos).**



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.640/2014 - MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CADASTRO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5.º; 24, § 2.º; 25; 47, XIX, “A”; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO - PRECEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20136566820158260000 SP 2013656-68.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 26/08/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/08/2015) (Original sem grifos).**

Ao dispor sobre matéria que implique estrutura e administração municipal, impondo obrigações às entidades do governo municipal, criando ou não despesas para a Administração Municipal, o projeto de lei, em princípio, cuida de matéria a ser regulamentada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, cuja organização e funcionamento é disciplinada por lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Resta evidente que o projeto de lei, interfere na organização administrativa do Executivo Municipal, posto que elenca uma série de atos a serem realizados pelo executivo municipal, tais como a imposição sobre a organização e execução de programa que demanda a estrutura do governo municipal.

Não obstante a proposta de Lei denotar, **superficialmente**, interesse público, é necessário que se observe a competência legislativa do Chefe do Executivo, sob pena de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Outrossim, a matéria não apenas invade a iniciativa executiva, como também a reserva de competência dos decretos autônomos do Chefe do Executivo.

Os **decretos autônomos**, por sua vez, derivam do **poder normativo**, o que os tornam **espécies legislativas primárias**, no mesmo *status* da Lei em sentido estrito. Pois, emanam diretamente da **Lei Orgânica**, que **reproduz, simetricamente**, disposição da **Constituição Republicana** e a **Constituição Estadual de Mato Grosso**.



Insta destacar, ainda, demais disposições da LOM a respeito de vedações atinentes às iniciativas de lei e execuções de políticas públicas, *in verbis*: **Art. 106 São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual; [...]** (Original sem grifos).

A título de analogia, a relevância sobre o dever de observar a reserva de competência do Chefe do Executivo é tamanha que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá (Resolução n.º 008 de 15 de dezembro de 2016) dispõe restrições similares às emendas a projetos de Lei, nestes termos:

**Art. 166. O Presidente da Câmara não receberá emenda:**

**I – que aumente de qualquer forma as despesas ou o número de cargos previstos em Projeto referente ao Poder Legislativo; e**

**II – que crie despesa ou aumente a prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.** (Original sem grifos)

Tal pretensão trazida na propositiva de lei, por si, demandará mobilização de pessoal e órgão pertencentes ao Poder Executivo, o que conseqüentemente implicara em latente interferência em outra esfera de Poder, o que, por si, já configuraria o vício de iniciativa. Destarte, em outras palavras, a presente proposição carece de interesses (legitimidade e resultado útil). Pois, além de tudo, o **exercício da competência/atribuição** exclusiva - ou mesmo privativa - do Chefe do Executivo **prescinde da permissão/autorização** do Poder Legislativo.

Desta feita, apesar da nobre intenção do Vereador autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo, ao legislar sobre matéria de afeta a administração pública do Executivo Municipal, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste Ente. Revelando a sua incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Republicana e replicados na carta Mato-grossense.

**Diante do exposto**, Senhores Vereadores, aponho **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei, submetendo-o à apreciação dos membros da Augusta Câmara, nos **termos e fundamentos jurídicos** esposados no art. 27, art. 41, IV, XXII e XXXV (decretos autônomos) e, por fim, simetricamente, art. 39, **parágrafo único**, art. 66, V, art. 69 c/c art. 173, § 2.º e art. 195, **parágrafo único** da CEMT e art. 22, I, art. 61, § 1.º, II, “b”, art. 84, VI, “a”, CRFB.



Palácio Alencastro, Cuiabá-MT, 31 de março de 2023

**Emanuel Pinheiro**  
**Prefeito Municipal**

