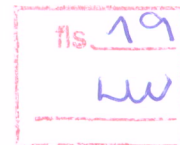
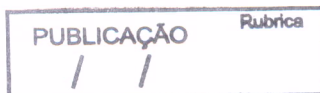




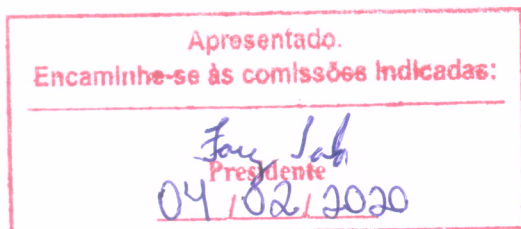
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 014/2020

Processo nº 39.178-7/2019



Jundiaí, 15 de janeiro de 2020.



**Excelentíssimo Senhor Presidente;**

**Senhores Vereadores:**

Cumpre-nos comunicar a V. Ex<sup>a</sup>. e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos arts. 72, inciso VII e 53, da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº **13.013**, aprovado por essa E. Edilidade em Sessão Ordinária realizada no dia 17 de dezembro de 2019, por considerá-lo, em parte, inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

Extrai-se da Constituição Federal que compete concorrentemente à União, Estado e Municípios legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, inc. IX), lembrando que, no âmbito da competência concorrente, à União cabe fixar as normas gerais (art. 24, §1º).

Em conjunto, o art. 30, incisos I e II da CF dispõem que aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O desporto ainda deve estar intimamente ligado a qualidade de vida do ser humano, atrelado ao lazer mencionado no art. 6º da CF (direitos sociais).

Na Lei Orgânica Municipal extrai-se do art. 6º, caput e 45, caput, a competência para versar sobre assuntos de interesse local, com o objetivo de garantir o bem-estar da população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais. Além do que, encontramos a seguinte redação no mesmo diploma:



(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 2)

“**Art. 222.** O esporte, dever do Município, direito e responsabilidade de todos, deve ser praticado com respeito aos princípios da solidariedade e da fraternidade, visando constituir-se em instrumento de desenvolvimento humano.

(...)

**Art. 227.** As políticas públicas do esporte incluirão eventos que promovam, divulguem e incentivem a prática esportiva.”

Importante registrar que no âmbito da União, o Projeto de Lei do Senado nº 397/2016 (PL 3637/2019 na Câmara), trata da mesma temática, alterando a Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre o desporto, para incluir a isonomia nas premiações entre homens e mulheres nas competições esportivas em que haja emprego de recursos públicos. Chamamos atenção para o fato de estar-se legislando acerca de competições esportivas com o emprego de recursos públicos.

Referida proposta foi analisada pela Comissão de Esportes da Câmara dos Deputados em 21/11/2019 e continuará seu trâmite com o início da sessão legislativa.

Neste ponto, considera-se que, cabendo à União fixar as normas gerais no âmbito da competência concorrente, a edição destas vinculará os demais entes, que deverão se adequar aos ditames do normativo nacional.

Com efeito, quando a União estabelece uma norma geral, tal diploma ostenta a condição de lei nacional, aplicável em todo o território, devendo ser observada indistintamente por todos os entes federativos.

Assim, neste aspecto, compreende-se que o projeto não possui vício ligado a inconstitucionalidade.

Uma segunda questão, contudo, refere-se a redação do parágrafo único do art. 2º, que prevê:

“**Art. 2º** (...)

**Parágrafo único.** Os valores arrecadados pela aplicação da penalidade prevista no caput deste artigo serão destinados à Unidade de Gestão de Esportes e Lazer e aplicados preferencialmente no estímulo a práticas esportivas femininas.”



(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 3)

Como bem salientado no parecer apresentado pelo Departamento de Orçamento do Município, foi prevista vinculação de receita de multas a serem ocasionalmente arrecadadas com a não observância do art. 1º.

Neste aspecto, constata-se ainda não ter sido criado fundo específico para tal destinação, o que nos leva a crer que resta obstada a pretensão exposta no parágrafo único do art. 2º.

A Constituição prevê em relação aos fundos:

“**Art. 167.** São vedados:

(...)

**IV** - a vinculação de receita de impostos a órgão, **fundo** ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...)

**IX** - a instituição de **fundos** de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.”

Idêntica previsão consta do art. 132, incisos IV e IX da Lei Orgânica.

Nos termos do art. 14, da Lei 4.320/1964, o fundo é uma unidade orçamentária, atrelada administrativamente a órgão de primeiro escalão da Administração direta.





(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 4)

A instituição do fundo gera uma despesa obrigatória de caráter continuado, que, a termo do art. 9º, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode ser contingenciada, limitada.

A doutrina, adaptando-se à realidade orçamentária pátria - que utiliza os fundos apenas para que seja possível vincular receitas e despesas a fins específicos, de forma a não cair na restrição contida no princípio da não vinculação de receitas - conceitua fundo “(...) como um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos”<sup>1</sup>.

O importante a ser ressaltado, no ordenamento brasileiro, é que a vinculação de receitas a um gasto predeterminado é característica primordial no sistema de fundos especiais. Tal fato deve-se em razão de:

“Os fundos, como instrumentos que auxiliam o alcance de determinados fins de desenvolvimento social ou econômico, trazem em sua lógica a necessária destinação de suas receitas à realização das despesas que motivaram sua instituição. Seria indistigável burla à lei orçamentária admitir-se desvinculação das receitas previstas para aplicação nos fins que justificaram a criação do fundo. Além disso, há um componente político que não pode ser descartado, qual seja, o comprometimento do interesse público sotoposto à criação do fundo.”<sup>2</sup>

Assim, constata-se que o fundo seria uma forma de vinculação de receitas do Estado voltada a um propósito específico ou a um grupo de propósitos. É justamente neste sentido que nos parece acenar a redação do parágrafo único do art. 2º do projeto, posto que a pretensão em reservar o montante das multas arrecadadas para que destinem-se exclusivamente à Unidade de Gestão de Esportes e Lazer, com o propósito específico ao estímulo de práticas esportivas femininas, reclama a formalização de um fundo específico.

---

<sup>1</sup> CONTI, José Maurício. *A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

<sup>2</sup> NUNES, Cleucio Santos. *Dos Fundos Especiais*. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 204-21.



(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 5)

Logo, a fim de que não haja prejuízo à aplicação integral da lei proposta, opina-se pela apresentação de veto parcial à redação do parágrafo único do art. 2º. Neste diapasão, não havendo fundo específico para a destinação das receitas dispostas na lei, conclui-se que a redação vetada poderia configurar transgressão ao art. 167, inc. IX da CF, que veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.

Há, ainda, outro argumento em relação à redação disposta no parágrafo único do art. 2º, que cinge-se a pretensão do Legislativo em versar sobre matéria orçamentária, quando pretende instituir vinculação de receita à uma determinada Unidade de Gestão.

Neste aspecto, clara a redação do art. 46, inc. IV, da Lei Orgânica no que diz respeito à competência privativa do Prefeito para dispor sobre matéria orçamentária.

Reiteramos com cópia de parecer do Ministério Público Estadual, que analisando caso semelhante neste Município, compreendeu patente o vício de iniciativa, por haver regulação de matéria orçamentária, o que contraria, inclusive, o art. 174, da Constituição do Estado.

#### **“Ação Direta de Inconstitucionalidade**

Processo nº 990.10.004583-0

Autor: Prefeito Municipal de Jundiaí

Objeto: Lei Municipal nº 7.242, de 25 de fevereiro de 2009, de Jundiaí

Data de elaboração: 09/06/2010

Subprocurador-Geral de Justiça: Sérgio Turra Sobrane

**Ementa:** 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Instituição da Política Municipal de Mudanças Climáticas. Criação de programa governamental, de órgão, e de fundo financeiro. 2) Lei de iniciativa parlamentar. Violação de reserva de iniciativa do Executivo (criação de órgão e matéria orçamentária). Quebra da separação de poderes (criação de programa governamental). Incompatibilidade vertical com dispositivos da Constituição Paulista (art.5º; art.24 §2º n.2; art.25; art.47 II e XIV; art.144; art.174). 3)



(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 6)

Inconstitucionalidade reconhecida.

(...)

**Mérito: vício de iniciativa e separação de poderes.**

A lei em epígrafe, fruto de iniciativa parlamentar, apresenta vertical incompatibilidade com a Constituição do Estado, tanto por vício de iniciativa como pela quebra da regra da separação de poderes, na medida em que: (a) cria programa de governo (a denominada “Política Municipal de Mudanças Climáticas”), delineando inclusive de forma pormenorizada suas diretrizes e instrumentos; (b) cria órgão na Administração Pública Municipal, o denominado Conselho Gestor do Fundo Municipal de Mudanças Climáticas; **(c) trata de matéria orçamentária, criando o Fundo Municipal de Mudanças Climáticas.**

Nesse contexto, fica patenteada a ocorrência: (a) da quebra da separação de poderes (art.5º, 47 II e XIV da Constituição Paulista); **(b) do vício de iniciativa, por criação de órgão administrativo e regulação de matéria orçamentária (art.24 §2º n.2, e art.174 da Constituição Paulista);** (c) de criação de novas despesas sem a indicação da respectiva fonte de receita (art.25 da Constituição do Estado). Todas estas diretrizes são aplicáveis aos Municípios por força do art.144 da Constituição Paulista.

**A iniciativa reservada do Executivo é fruto de disciplina expressa, não podendo o Poder Legislativo dar início a projeto de lei destinado à criação de órgão ou mesmo instituição de Fundo, que diz respeito a matéria orçamentária.**

Como salienta Régis Fernandes de Oliveira, “a Constituição estabeleceu a competência exclusiva do Presidente da República para iniciar a tramitação dos projetos orçamentários. Em segundo lugar, os projetos são eminentemente técnicos, pressupondo informações sobre a arrecadação de recursos e estabelecendo prioridades inseridas nas competências do Chefe do Executivo” (*Curso de direito financeiro*, São Paulo, RT, 2006, p.338/339).

Na mesma senda, pondera Ricardo Lobo Torres, a respeito da unidade orçamentária, que ganhou ênfase na Constituição de 1988, que este princípio “sinaliza que todas as despesas e fundos da mesma pessoa





(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 7)

*jurídica devem se unificar finalisticamente no mesmo orçamento. (...) A unificação dos orçamentos teve o mérito de permitir o controle da utilização de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art.167 VIII, CF)” (Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. V, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p.79).*

(...)

Diante do exposto, nosso parecer é no sentido da **procedência** desta ação direta, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.242, de 25 de fevereiro de 2009, de Jundiaí.”

Também da jurisprudência extraem-se semelhantes posicionamentos:

**Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 2166070-46.2018.8.26.0000 SP 2166070-46.2018.8.26.0000**

Data de publicação: 14/11/2018

EMENTA "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.594, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS - FMPDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL SUBORDINADO À SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIV, 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, **TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE**". "A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na



(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 8)

**lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual".**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FINANCEIRO. **LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE NATUREZA CONTÁBIL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PRÓPRIO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS. NÃO INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO.** CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 2º, 29, 29-A E 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (ARE 949018 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 27/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 13-04-2018 PUBLIC 16-04-2018)

(STF - AgR ARE: 949018 RS - RIO GRANDE DO





(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 9)

SUL 0454752-22.2015.8.21.7000, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/02/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-072 16-04-2018)

Conclui-se, pois, que a iniciativa estampada no parágrafo único do art. 2º fere o art. 167, inc. IX da CF, art. 144 da Constituição do Estado e art. 46, inc. IV da Lei Orgânica.

Reflexamente, anotamos que o vício observado na iniciativa atinge princípios das Constituições Federal e Estadual, visto que contrário ao princípio da legalidade. Senão, vejamos:

Constituição Federal/88:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
[...]

Constituição Estadual/SP:

**Art. 111.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Registramos que nem a sanção do Prefeito supre o mencionado vício. A Súmula 5 do STF foi superada, consoante entendimento reproduzido abaixo:

**“Superação do enunciado 5 do Supremo Tribunal Federal**

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência **reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal**, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

fls. 28  
hm

(Ofício GP.L nº 014/2020 - Processo nº 39.178-7/2019 – PL nº 13.013 – fls. 10)

Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...).

[ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.]”

Restando assim demonstradas as razões que maculam a presente iniciativa, temos certeza que os Nobres Vereadores não hesitarão em manter o **VETO PARCIAL** ora apostado.

Atenciosamente,

**LUIZ FERNANDO MACHADO**

Prefeito Municipal

Ao

Exmo. Sr.

**Vereador FAOUAZ TAHA**

Presidente da Câmara de Jundiaí

NESTA