



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L n.º 291/2019

Processo n.º 27.460-3/2019

Jundiaí, 03 de setembro de 2019.

Excelentíssimo Senhor Presidente;
Senhores Vereadores:

Cumpre-nos comunicar a V. Ex^a. e aos Nobres Vereadores que, com fundamento no artigo 53 da Lei Orgânica do Município, estamos **VETANDO TOTALMENTE** o **PROJETO DE LEI Nº 12.928/2019**, que “*exige afixação de cartaz educativo sobre Síndrome Alcoólica Fetal (SAF) nos locais que especifica*” aprovado por essa E. Edilidade em Sessão Ordinária realizada em 13 de agosto de 2019.

Por se tratar de competência legislativa privativa da União, Estados e Distrito Federal, apresentar vício de iniciativa, criar despesa sem indicação de fonte de recurso e violar os princípios da separação dos poderes, da Razoabilidade e da Legalidade. Daí a afirmação de violação dos **arts. 5º, 25, 47, XI e XIX, “a”, 74, VI, 111 e 144 da Constituição Estadual**, além de dispositivos da Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal.

Na análise do Projeto em referência, em que pese a nobre intenção do legislador, conclui-se que existe impedimento legal para a sua aprovação, porque a propositura ao adentrar em matéria de cunho orçamentário e de organização da administração pública municipal, violou o princípio constitucional da separação dos poderes, criando despesas ao Poder Executivo.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, uma vez que desconsiderou o disposto no art. 46, IV e VI da Lei Orgânica do Município, imiscuindo-se em questão que envolve questão orçamentária, com a provocação de aumento de despesas e, em total afronta ao princípio constitucional da separação de poderes.

Hely Lopes Meirelles, preleciona¹:

(...) Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 430.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem, impondo-lhes a observância dos princípios e regras gerais de organização definidas na Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados)².

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (*Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente*) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. Aliás, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

“(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

“(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

A Lei Orgânica do Município de Jundiaí, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 46, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

IV - organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;

VI - matéria orçamentária: lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plano plurianual de investimentos.

Quaisquer atos de ingerência do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal. Nesse contexto, permitimo-nos trazer os ensinamentos de **Hely Lopes Meirelles**³:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a **de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório,**

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438-439.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) 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."

Desta forma, a interferência em área de atuação exclusiva do Chefe do Poder Executivo, viola o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes, previsto respectivamente no artigo 4º, 46, IV e VI, da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, artigo 5º da Constituição Estadual e artigo 2º da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Jundiaí

Art. 4º. São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

Ao se determinar uma obrigação ao Poder Executivo, o Poder Legislativo, está ingressando na esfera de competência de outro, com conseqüente aumento de despesas, e quebra do princípio constitucional da independência e separação dos poderes, havendo também ofensa por simetria, ao artigo 47, II e XIX da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

I – (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...).

Nesse sentido, por oportuno, permitimo-nos citar trecho do Voto do Eminentíssimo Desembargador **Ricardo Anafe**:

“Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado. Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública”. A propósito, “Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que 'sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade' ('Comentários à Constituição do Brasil', 4º vol. Tomo I, 3. ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).”¹ (TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 30.677 - São Paulo).

Desta forma, o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

A instituição de um programa municipal na área da saúde é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, de competência privativa do Chefe do Executivo, porque disciplina programa governamental, cuja atividade é nitidamente administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Trata-se de ato de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais, inserida na esfera do poder discricionário da administração, não podendo o poder legislativo invadir a esfera legiferante privativa do Poder Executivo, a quem cabe deliberar a respeito do critério de conveniência e oportunidade.

Assim, o Poder Legislativo do Município ao editar lei disciplinando atuação administrativa, obrigando o Município a criar “Campanha Educativa de Conscientização sobre a Síndrome Alcoólica Fetal”, através da colocação de cartazes e outras medidas não especificadas, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Desta forma, cabe à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de campanhas educativas, tratando-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Desta forma, o presente projeto de lei, viola o princípio da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a e 144).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

Assim, a matéria tratada no presente projeto de lei encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 47, II e IX da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, para o efetivo cumprimento do projeto de lei impugnada, são atribuídas providências a cargo do Poder Executivo, como a confecção e distribuição de cartazes, realização de campanhas de orientação.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Além disso, novas despesas deverão ser assumidas pela Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto e a inclusão do programa na lei orçamentária anual.

Em que pese a nobreza da causa, ao impor ao Município obrigações aptas a gerarem despesas não previstas, não indicando especificamente os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos, que são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, implicando contrariedade ao disposto no art. 25 e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo.

Cumpre-se ainda ressaltar que a teor do que dispõe o artigo 50 da Lei Orgânica Municipal, nenhum projeto que implique em aumento de despesa pode ser aprovado, sem indicação dos recursos disponíveis.

Art. 50. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será aprovado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Desta forma, o projeto em questão, está eivado do vício de iniciativa, por interferir em matéria que envolve o orçamento anual e funcionamento da Administração Pública do Município, criando despesas extras (aumento de despesas) e provocando a necessidade de reorganização administrativa, tornando inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, por deixar de observar a legislação vigente, bem como macular princípios importantes da Administração Pública.

Pelo exposto, com amparo nos artigos **4º, 47, II e XIX**, “a”, da Lei Orgânica do Município **artigos 5º, 47, incisos II e XIX**, “a” da Constituição do Estado de São Paulo, apresenta o presente **VETO** ao Projeto de Lei, com fulcro no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal.

Atenciosamente,

LUIZ FERNANDO MACHADO

Prefeito do Município

Ao



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Excelentíssimo Senhor

Vereador FAOUAZ TAHA

Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

NESTA