



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 243/2024

Processo SEI nº 32.763/2024



Jundiaí, 20 de setembro de 2024.

**Excelentíssimo Senhor Presidente;**

**Senhores Vereadores:**

Cumpre-se comunicar a Vossa Excelência e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos artigos 72, inciso VII e 53, da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 14.450, aprovado por essa E. Edilidade em Sessão Ordinária realizada no dia 03 de setembro de 2024, por considerá-lo ilegal e inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

A presente propositura pretende instituir o **Programa LUDICIDADANIA**, de promoção dos valores de cidadania, vida saudável e cultura de paz **nas escolas municipais**.

De acordo com o disposto no art. 4º. o programa será desenvolvido nas áreas de **segurança pública e educação**.

Apesar do louvável propósito, ele é fruto de iniciativa parlamentar e, por isso, apresenta incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado, tanto por vício de iniciativa como pela quebra da regra da separação de poderes, na medida em que cria o programa de governo denominado Programa LUDICIDADANIA, de promoção dos valores de cidadania, vida saudável e cultura de paz nas escolas municipais.

Destarte, evidente a ocorrência da quebra do princípio republicano da separação de poderes, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Paulista, além da ocorrência de criação de novas despesas sem a indicação da respectiva fonte de receita, o que afronta ao disposto no artigo 25 também da Constituição do



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 2)

Estado, lembrando que todos esses dispositivos são aplicáveis aos Municípios por força do artigo 44 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 criando despesas, que diz respeito a matéria orçamentária.

Ressalte-se, ainda, que o Projeto de Lei em análise traz dispositivos que enfatizam atribuições aos órgãos da Administração Pública local, o que **caracteriza interferência nos atos de organização administrativa que, inclusive, são capazes de gerar despesas não programadas pelo Executivo na lei 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).

Da mesma forma, 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 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).

Em acréscimo, há também a quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, *ato de gestão executiva*. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

E isso se verifica quando o ato normativo que estabelece diretrizes políticas ou programas de governo.

Nestes termos, a disciplina legal findou, efetivamente, invadindo a *esfera da gestão administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 3)

*o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.* Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Com efeito, é desnecessário que a lei diga o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional.

Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do **artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal**, é **privativa do Chefe do Executivo** a iniciativa para projetos que disponham sobre **organização administrativa**, o mesmo se aplicando ao Estado de São Paulo e aos seus Municípios.

Destarte, **a propositura cria serviço público e atribuições novas para órgãos da administração municipal**, matérias cuja **iniciativa legislativa é privativa do Prefeito**, conforme dispõe o **art. 46, IV e V, da Lei Orgânica de Jundiaí**.

Competência, no dizer de José Afonso da Silva, “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 498, grifos nossos).

Nem a Constituição Federal nem a Lei Orgânica Municipal outorgaram competência à Câmara Municipal para tratar da matéria elencada no Projeto de Lei, de modo que qualquer iniciativa neste sentido ficará maculada de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Dessa forma, o projeto de lei está maculado por vício de iniciativa, uma vez que a atribuição para o início do processo legislativo é exclusiva do Chefe do Executivo.

Outrossim, materialmente o Projeto de Lei também está maculado, eis que há a ingerência do Legislativo em âmbito de atuação própria, privativa, e exclusiva do Poder Executivo, que se dá de forma explícita no texto da Lei Orgânica, de forma que o projeto de lei é ilegal e inconstitucional por **afronta ao disposto no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo** (São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário).



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 4)

Outra mácula material presente na propositura se encontra na previsão contida em seu art. 3º, no sentido de "*O Programa poderá firmar parcerias e acordos de cooperações técnicas e de qualificação com as unidades da administração direta e indireta que atuem com o mesmo objetivo.*", todavia, o "Programa" não possui personalidade jurídica que viabilize a assinatura de qualquer ajuste.

Recorde-se o ensinamento do saudoso Hely Lopes Meirelles, anotando que "*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as 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.2º) 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.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*" (*Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712*). É o caso dos autos.

Em situações análogas esse *E. Órgão Especial* tem reconhecido a inconstitucionalidade do ato normativo por quebra do princípio de separação de poderes, senão vejamos os julgados a seguir transcritos, *mutatis mutandis* aplicáveis ao caso em exame:

"Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (ADI n. 53.583-0, rel. Des. Fonseca Tavares).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei Municipal 10975/2006, de Ribeirão Preto. Legislação, de iniciativa parlamentar, que determina a



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 5)

obrigatoriedade da inscrição ‘Patriota brasileira assassinada pela ditadura militar’ em placa indicativa de logradouro ou próprio municipal. Impossibilidade. Matéria de cunho eminentemente administrativo atinente a planejamento e ordenamento urbano. Função legislativa da Câmara de Vereadores possui caráter genérico e abstrato. Lei dispôs de maneira concreta, com caráter de obrigatoriedade, afrontando o princípio da separação dos poderes. Procedência” (ADI 147.772.0/5-00, rel. des. Maurício Ferreira Leite, j. 03.10.2007).

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 6.641, de 31 de julho de 2006, que dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de quadro informativo com nome, registro e especialidade de profissional médico de plantão nos pronto-socorros e unidades básicas de saúde - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Criação de despesas não previstas no orçamento - Afronta aos artigos 5º, 25 e 144, ambos da Constituição Estadual - Ação procedente.”(ADI 149.363-0/3-00, rel. des. Debatin Cardoso, j. 03.10.2007).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL Nº 17.359, DE 31 DE MARÇO DE 2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A IMPLEMENTAR O MODELO DE ESCOLA CÍVICO-MILITAR NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO POR ENVOLVER ATOS DE DIREÇÃO SUPERIOR E/OU DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO E DISCIPLINA DA ORGANIZAÇÃO, BEM COMO DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º E 47, INCISOS II, XIV E XIX, “A” DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - REJEIÇÃO/SUPERAÇÃO DAS PRELIMINARES - AÇÃO PROCEDENTE. (ADI 2137535-05.2021.8.26.0000 - Órgão Especial - Rel. MATHEUS FONTES, 06.10.2022).**



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 6)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Itapeçerica da Serra. Lei Municipal nº 2.893, de 04 de outubro de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: **i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) desrespeito à Lei Orgânica Municipal.** Legitimidade ativa para propositura de ADI. Constituição Bandeirante é parâmetro exclusivo constitucionalidade para de aferição lei de municipal. Inconstitucionalidade da lei municipal por invasão da esfera de gestão Administrativa. Inconstitucionalidade evidenciada por **afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, a, 144, da Constituição do Estado de São Paulo.** Ação procedente. (ADI 2279542-20.2021.8.26.0000 - Órgão Especial - Rel. DAMIÃO COGAN, 24.08.2022).

Em acréscimo, observa-se que **o precedente encartado no d. Parecer Jurídico proferido pela nobre consultoria especializada da Câmara não se amolda ao caso em tela**

Ademais, a presente propositura impõe ao Executivo criação de gastos sem previsão legal e, conforme apontado pela manifestação técnica da Unidade de Gestão de Governo e Finanças - UGGF, constata-se que foi presumido impacto orçamentário e financeiro na aplicação do projeto de lei acaso seja sancionado.

Em outras palavras, o **descumprimento do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**, traz enormes e imensuráveis prejuízos aos cofres públicos municipais.

Caso seja levado a cabo o projeto de lei, se não bastasse a violação ao art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **infringir-se-á o princípio da responsabilidade fiscal:**

“O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública do País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma a que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 243/2024 - PL nº 14.450 – fls. 7)

é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.”

Consequentemente, a criação de despesa pública sem a devida estimativa do impacto financeiro e a demonstração da disponibilidade de recursos para atender aos novos encargos **desrespeita ainda as exigências do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo e dos artigos 49 e 50 da Lei Orgânica Municipal.**

Assim procedendo, o legislador feriu, também, explicitamente, o **art. 111 da Constituição Estadual**, a saber:

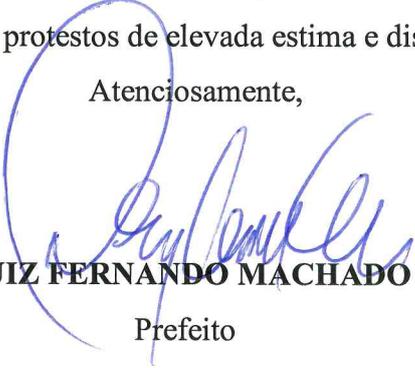
Art. 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

Por derradeiro, evidencia-se que nem a sanção do Prefeito supre os mencionados vícios. A iniciativa não está à disposição do seu titular para que ele a delegue a quem lhe aprouver, mas, sim, é uma obrigação funcional do agente político.

Desse modo, os motivos ora expostos, que demonstram a inconstitucionalidade e a ilegalidade da propositura, não nos permitem outra medida a não ser a oposição de **VETO TOTAL**, certos de que, ao exame das razões, os Nobres Vereadores não hesitarão em manifestar a sua concordância com a argumentação expendida.

Sendo só o que tínhamos a informar, aproveitamos a oportunidade para reiterar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

  
**LUIZ FERNANDO MACHADO**

Prefeito

Ao

Exmo. Sr.

**Vereador ANTONIO CARLOS ALBINO**

Presidente da Câmara Municipal

NESTA