



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 355/2024

Processo SEI nº 41.929/2024



Jundiaí, 10 de dezembro de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente;

Senhores Vereadores:

Cumpre-nos comunicar a **Vossa Excelência** e aos nobres vereadores que, com fundamento nos artigos 53 e 72, inciso VII, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO TOTAL** ao **Projeto de Lei nº 12.122**, aprovado por essa egrégia Edilidade em 26 de novembro de 2024, por considerá-lo formalmente inconstitucional e contrário ao interesse público, consoante as razões a seguir aduzidas:

A presente propositura pretende a criação de um serviço público permanente em Jundiaí para controle populacional de cães e gatos por meio do '**Castramóvel**', uma unidade móvel de esterilização itinerante e equipada para castração e campanhas educativas com profissionais capacitados para realizar as cirurgias e promover a conscientização da população com o objetivo de reduzir a população de cães e gatos com a comunicação prévia de 30 dias sobre os locais de atendimento, realizando-se o cadastro e instruções aos responsáveis pelos animais 10 dias antes das campanhas. O projeto de lei ainda estabelece a obrigatoriedade de palestras sobre a posse e cuidado com os animais com a distribuição de materiais educativos, além de prever convênios com ONG, universidades e entidades veterinárias, sendo os custos de implantação cobertos com dotações orçamentárias do Município.

De proêmio, a proposta em análise, ao criar serviço público permanente de controle populacional de cães e gatos, impõe que órgãos públicos municipais executem tarefas não programadas em seus orçamentos, além de invadir iniciativas



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 2)

próprias do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal.

Deste modo, projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias do município e órgãos do Poder Executivo, que possam a vir onerar o erário, notadamente ao dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos termos do projeto de lei em análise, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo. Assim agindo, o projeto de lei ofende a separação de poderes, competência legislativa e a reserva de iniciativa do Poder Executivo, razão pela qual deve ser vetado por inconstitucionalidade formal. Vejamos:

Constituição Federal

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

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 3)

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

Constituição do Estado de São Paulo

Art. 24. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(...)

Art. 25. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

(...)

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

(...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 4)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

- *Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*

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

- *Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR)

- *Alínea "b" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*

(...)

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.

Com efeito, é privativa do Chefe do Executivo, pois, não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que art. 46, IV e V, c/c 72, II e XI, confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo serviços públicos, organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública 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; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 12, de 28 de junho de 1994)

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

(...)

Art. 72. Ao Prefeito compete, privativamente:

(...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 5)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários e Coordenadores, a direção da Administração Municipal;

(...)

XII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

Ainda, muito embora tenha restado claro o nobre intuito trazido pelo Edil propositor, visualiza-se, sob o aspecto constitucional a violação à separação de poderes (Constituição do Estado de São Paulo, art. 5º, *caput*) e à reserva de administração (art. 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição Bandeirante).

Pela separação de poderes – que são independentes e harmônicos entre si – ficou reservado ao chefe do Poder Executivo a liderança para atos administrativos que promovam ações concretas.

Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial. RAMOS, Elival da Silva. *A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 194.

O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, referentes ao

(...) planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura. A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 6)

plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 3ªed. São Paulo: RT, pp. 870/873.

Em idêntica lição: SILVA, José Afonso da. *O Prefeito e o Município*. Fundação Pref. Faria Lima, 1977, pp. 134/143.

Nesse sentido, vislumbrando interferência de um Poder em outro, vale destacar os trechos abaixo de recentes julgados em casos análogos (destaques nossos):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. LM nº 10.289 de 12-3-2020. Projeto "Adote uma Área Esportiva". Processo legislativo. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da separação dos Poderes. Violação aos arts. 5º, 47, II, III, XI, XIV e XIX, 'a', 144 da Constituição do Estado. 1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 e 176, I e II da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obstando tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. 2. Inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. 2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 10.289/20 de 12-3-2020, do Município de Santo André, que institui o projeto "Adote uma Área Esportiva" possui aspectos problemáticos que redundam na sua inconstitucionalidade. A lei, de iniciativa do Poder Legislativo, ao prever a celebração de termo de cooperação, a publicação e qualificação das áreas disponíveis, a fiscalização das parcerias, a adoção de medidas em caso de rescisão do contrato, atribui



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 7)

obrigações específicas à Administração Municipal, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da Constituição Estadual, além do art. 47, II e XIV da CE. Ainda, a lei impugnada determina ao Poder Executivo a regulamentação de suas disposições no prazo de 90 dias (artigo 10), o que configura usurpação da atribuição do chefe do Poder Executivo de, em juízo de conveniência e oportunidade, expedir atos normativos para o devido funcionamento da Administração e seus órgãos, nos termos do art. 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Precedentes do Órgão Especial. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 10.289/20 do Município de Santo André.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2284365-71.2020.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 14/08/2021)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.631, de 18 de abril de 2018, que "Institui no Município de Itapeverica da Serra/SP o 'Programa Adote uma Escola ou Creche da Rede Pública Municipal' e dá outras providências correlatas". (1) DA SUPOSTA VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Ocorrência. Compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal no caso, do patrimônio público afeto à educação, e das atividades sobre ele desenvolvidas. Inconstitucionalidade reconhecida (arts. 24, § 2º, n. 2, 47, XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; art. 61, § 1º, II, e, c.c. art. 84, VI, "a", ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). (2) DEMAIS TESES SUSCITADAS PELO AUTOR E PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA: Carência de interesse em seu exame, pois prejudicadas diante do acolhimento do pedido principal. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263075-68.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 8)

Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 17/05/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão fundada na violação, pelas normas legais, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual Descabimento, pelos dois primeiros motivos O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas Ação conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.487, de 16 de julho de 2015, que "dispõe sobre a instalação de lixeiras com cor indicativas da coleta seletiva em pontos de ônibus em todo Município de Santana de Parnaíba, e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que estabelece tarefas típicas de administração e as impõe ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, assim violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25 da Constituição Estadual) Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212964-85.2015.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2016; Data de Registro: 17/03/2016)

Sobre o tema, enfatiza Hely Lopes Meirelles:

“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 9)

função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é ade praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que 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” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª edição, Malheiros Editores, p. 631)."

Quanto à iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, quando decorrente de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura de projeto de lei por parlamentar quando a norma estabelecer: 1) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou 2) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Vejamos:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. **Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4 Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 10)

Destaca-se, ainda, ser necessário o respeito às normas de finanças públicas, notadamente o artigo 50 da Lei Orgânica do Município de Jundiaí: "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.". Neste sentido, manifestou-se o Departamento de Orçamento do Município ao afirmar que o projeto de lei em questão resultará em criação de gastos públicos já que os dispositivos incluídos na norma delegam esforços ao Poder Executivo para promover medidas do aumento do quadro de servidores, aquisição de equipamentos, além de gastos com campanha e publicidade.

Destarte, acrescenta-se que há contrariedade ao interesse público a aprovação do Projeto de Lei, já que afronta ações e serviços já realizados por órgãos públicos do município e iniciativas da Unidade de Planejamento Urbano e Meio Ambiente por meio do Departamento do Bem Estar Animal, nos termos expostos pelas respectivas áreas técnicas:

"Informamos que o controle populacional de cães e gatos é realizado regularmente no município desde o ano de 2012 com a contratação do serviço de mutirões de castração, obedecendo a Resolução nº 962/2010 do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) - substituída pela Resolução 1.596/2024. O contrato atual prevê a possibilidade de usar o "castramóvel" da empresa quando necessário. Salientamos que a aquisição, pelo poder público, do veículo adaptado, torna-se inviável dado o custo de manutenção e contratação de pessoal para operacionalizar o mesmo. Além disso, levar o "castramóvel" aos bairros requer uma estrutura física que dê suporte para o seu funcionamento, sendo assim, entende-se que levar os mutirões para os bairros usando as estruturas físicas das escolas, torna-se mais efetivo pois atinge um número maior de animais nos bairros com maior demanda."

O "castramóvel" é mais interessante em bairros menores onde a população tem mais dificuldade de locomoção e, ainda assim, depende da acessibilidade do veículo no bairro em questão. - **Departamento do Bem Estar Animal** -



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 11)

No caso, verificando-se a criação de despesas e tratando o projeto de lei prevendo atribuições à Órgãos Públicos do Município, afere-se haver inconstitucionalidade, porquanto a matéria nele tratado ingressa no campo da "reserva da administração", ferindo portanto a separação dos Poderes.

Conclui-se, portanto, que a referida propositura em análise afronta os ditames Constitucionais do Estado, previstos nos artigos 5º, 111 e 144.

O art. 5º da Constituição Estadual prevê que:

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

No caso em tela o Legislador violou, também, o princípio da legalidade, contido no 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.” (grifamos)

E considerando-se que o princípio antes referido, está também presente na Constituição Federal, vislumbra-se, ainda, afronta ao art. 144 da Constituição Estadual, que assim dispõe:

“**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.**”

Por todo o exposto, caracterizado o vício de inconstitucionalidade sobre o autógrafo, não resta outra conduta a não ser o veto para impedir sua transformação em lei.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 355/2024 - PL nº 12.122 – fls. 12)

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

Nesta oportunidade, renovamos 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