



## PROCURADORIA JURÍDICA

**PARECER Nº 872**

**PROJETO DE LEI Nº 13.980**

**PROCESSO Nº 2.664**

**ASSUNTO: PROJETO DE LEI SOBRE O PROGRAMA GESTÃO PARTICIPATIVA DE RECURSOS DE ESCOLAS MUNICIPAIS**

**PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA  
SEPARAÇÃO DOS PODERES.  
COMPETÊNCIA PRIVATIVA. ÓRGÃO  
PÚBLICO. LEI ORÇAMENTÁRIA  
INCONSTITUCIONALIDADE.**

### 1- RELATÓRIO

De autoria do Vereador **ADILSON ROBERTO PEREIRA JUNIOR**, o projeto de Lei institui o “PROGRAMA DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE RECURSOS DE ESCOLAS MUNICIPAIS”, com objetivo de celebração de convênios para repasse de recursos às Associações de Pais e Mestres-APMs, na forma que especifica

A propositura encontra sua justificativa de fls. 04-08.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos.

### 2- FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se extrai da propositura, o projeto de lei objetiva a instituição do programa “PROGRAMA DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE RECURSOS DE ESCOLAS MUNICIPAIS”, a fim de que as escolas municipais da Unidade de Gestão Municipal de Educação (EGE) de Jundiaí possam utilizar destes recursos fortalecendo a autogestão escolar e a participação da comunidade escolar que decidem e priorizam qual a melhor forma para aplicar as verbas .

O projeto, neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade. Ao disciplinar matéria que está afetada ao Chefe do Poder Executivo. Vejamos.





## 2.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Conforme se extrai da propositura, o presente projeto de lei visa disciplinar a celebração de convênios para repasse de recursos às Associações de Pais e Mestres – APMs, a fim de que as escolas municipais da Unidade de Gestão Municipal de Educação (EGE) de Jundiaí possam utilizar destes recursos fortalecendo a autogestão escolar e a participação da comunidade escolar que decidem e priorizam qual a melhor forma para aplicar as verbas.

O projeto, neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade, uma vez que, estabelece atribuições aos órgãos do Poder Executivo, com invasão na seara privativa do Alcaide (organização administrativa), conforme consta no art. 46, inc. IV e V, da Lei Orgânica de Jundiaí.

**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;*

Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

**“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”. (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).**

Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

1 Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.





**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

---

**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. 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.

Vale ressaltar, neste caminho, conforme o STF, aplica-se aos demais entes o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição do Brasil – norma de reprodução obrigatória. No referido artigo é insculpido o princípio constitucional da reserva de administração que visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre matéria correlata a organização e ao funcionamento da Administração Pública.

## **2.2 – DA INICIATIVA PRIVATIVA PARA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA**

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes. Este dispositivo é tradicional do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.





Todavia, o exercício dessas atribuições nem sempre é fragmentado e estanque, pois, observa a doutrina que “o princípio da separação dos poderes significa, portanto, entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada poder, ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência”.

Por decorrência do citado princípio da separação de poderes, e à vista dos mecanismos de controle recíprocos de um sobre o outro para evitar abusos e disfunções, a Constituição Federal cuidou de precisar a participação do Poder Executivo no processo legislativo. Como observa a doutrina:

“É a esse arranjo, mediante o qual, pela distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses denominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de ‘freios recíprocos’, ‘controles recíprocos’, ‘reservas’, ‘freios e contrapesos’ (*checks and controls, checks and balances*), tudo isso visando um verdadeiro ‘equilíbrio dos poderes’ (*equilibrium of powers*).

A distribuição das funções entre os poderes do Estado, isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer.

Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Nesse sentido, conforme se extrai dos arts. 165, bem como art. 84, XXIII, ambos da CF/88 às leis que versem sobre o Orçamento são de iniciativa do Executivo. No mesmo sentido, é a Lei Orgânica de Jundiaí – art. 128. Observemos:





Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição

Art. 128. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

A referida regra tem por intuito garantir que o Executivo tenha os recursos necessários para prestar os serviços que são de sua incumbência, sem que sua margem de discricionariedade fique afetada por falta de verbas.

Assim, a lei ao dispor que o programa será financiado por repasses de recursos financeiros, incluindo os decorrentes de fundos municipais específicos, art. 2 do projeto, o Vereador adentra na referida competência.

Ademais, ao disciplinar que a liberação dos recursos ocorrerá anualmente em até 4 prestações, § 5 do citado artigo, é retirado do Executivo sua margem de discricionariedade de como disciplinará o repasse.

Neste sentido, é o entendimento do STF:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).** A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-2009)]





Nesse sentido, jurisprudência do E. TJSP:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.964, de 31 de março de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa do Poder Legislativo, que autoriza o Poder Público a conceder auxílio financeiro às famílias atingidas por enchentes no ano de 2015. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre concessão de auxílio financeiro às vítimas de enchentes, avançou sobre área administrativa, ou seja, tratou de matéria que - por se referir a ações de socorro à população (em situação de emergência) e por envolver gestão de recursos públicos - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. E essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada - ao contrário de se revestir de generalidade e abstração - foi editada para atendimento (ou gerenciamento) de situações específicas e pontuais (enchentes e inundações), ocorridas no passado (dezembro de 2015), além do que atribuiu novas obrigações aos órgãos da administração municipal ao determinar que a Defesa Civil (assim entendida a Secretaria Municipal da Defesa Civil e Social), criada pelo art. 5º da Lei 4.632, de 14 de janeiro de 2013, e com as atribuições originais fixadas no art. 20, também efetue levantamento da extensão e natureza dos prejuízos causados pelo evento danoso; ou (ii) que o Poder Executivo crie uma Comissão Especial para esse fim, quando, na verdade, "é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, 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" (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2144637-54.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2016; Data de Registro: 15/12/2016)*

Assim, pelo exposto, opina-se que o intento feito pelo nobre Vereador é inconstitucional, ao violar o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí.





### 3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que o intento do nobre autor expresso na proposta encontra-se eivado de vício de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano plenário.

### 4 – DAS COMISSÕES

Nos termos do art. 139, inc. I, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação; Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, “caput” da L.O.J.).

Jundiaí, 10 de maio de 2023.





**Fábio Nadal Pedro**

Procurador Jurídico

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Hiago F. C. Evangelista Vieira**

Procurador Jurídico

**Pedro Henrique O. Ferreira**

Chefe do Setor de Projetos

**Mariana Coelho do Amaral**

Estagiária de Direito

**Vinícius Augusto M. N. Soares**

Estagiário de Direito

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito





