



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 413

VETO Nº 11 AO PROJETO DE LEI Nº 14.566/25

PROCESSO Nº: 3305/25

Trata-se de VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº. 14.566, do Vereador **Rodrigo Guarnieri Albino**, que, institui o Programa “Adote uma Placa”, visando oferecer subsídios legais para que munícipes, associações de bairro, organizações não governamentais, empresas, dentre outros, possam confeccionar placas com a finalidade de limpeza, manutenção, conservação e proteção ambiental em praças e áreas públicas, por meio de mensagens incentivando o recolhimento de lixo e dejetos de animais.

Em síntese, o Chefe do Poder Executivo argumenta que a propositura é ilegal e inconstitucional por incorrer na afronta ao princípio da separação de poderes e a competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública.

É o relatório.

1 – PARECER:

Não obstante a reavaliação dos autos por esta Procuradoria Legislativa, verifica-se que não sobrevieram elementos jurídicos capazes de infirmar os fundamentos adotados no Parecer n.º 60/25, razão pela qual se reafirma o entendimento anteriormente firmado quanto à constitucionalidade do projeto de lei.

Com efeito, em julgamento recente, proferido em 20/09/2017, o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI n.º 2161483-49.2016.8.26.0000, declarou a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 8.412/2016, de iniciativa parlamentar, que Dispõe sobre o Programa “Comércio do Bem” no Município de Franca/SP, não verificando vício de iniciativa parlamentar em lei em sentido abstrato, de modo que a implementação do programa não incumbe em criar um novo órgão ou remodelar a estrutura administrativa. Transcreve-se a ementa do acórdão:





1 – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal". 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte "no sentido de que 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" 3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias





Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, tantas vezes repetido neste C. Órgão Especial, no sentido de que "o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439). Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que "a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo". A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado "Rua da Saúde" (para incentivar a





prática de exercícios físicos). E, no mencionado caso, envolvendo situação até mais complexa do que esta ora em discussão (já que exigia participação conjunta da Companhia de Engenharia de Tráfego, da Guarda Municipal, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana e da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer), a ação foi julgada improcedente (atestando-se a validade da norma), porque a Suprema Corte – ao considerar que a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficaria a cargos dos órgãos administrativos - reconheceu que "a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada". Exatamente como ocorre no presente caso, em que a lei impugnada (editada no plano geral e abstrato) preserva a competência do Prefeito para disciplinar, no plano concreto, o uso de espaços públicos (próprios municipais). Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017)

Diante do precedente jurisprudencial em comento e considerando que o projeto legislativo ora examinado não impõe obrigação específica e vinculante à Administração Pública, não se verifica vício de iniciativa, por não haver invasão da competência privativa do Alcaide (delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, e 174, da Constituição Estadual, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta).

A corroborar o entendimento de que não ocorre a ingerência do Legislativo em desenvolver tal medida, cumpre destacar que o projeto citado similarmente ao Veto, **“programa adote uma praça”**, ainda que compartilhe a lógica da cooperação entre poder público e sociedade civil, trata-se de iniciativas com finalidades, escopos e enfoques distintos. Enquanto o Programa “Adote uma Praça”, em vigor, possui natureza mais ampla, envolvendo a conservação de espaços públicos e já está estruturado sob a responsabilidade da Unidade de Gestão de Infraestrutura, o Programa “Adote uma Placa” tem foco específico e setorial, voltado a aprimorar os serviços de zeladoria e manutenção de placas informativas e educativas, além de aperfeiçoar as condições de uso de áreas públicas em geral com





ênfase na participação comunitária e da iniciativa privada em campanhas de interesse público.

Ademais, não há, portanto, sobreposição material que comprometa a coerência da política pública municipal. Ao contrário, o novo programa tem natureza complementar e indutora, reforçando que tais placas ao serem afixadas deve ser observado a legislação de regência e mediante autorização dos órgãos competentes. O argumento de suposta “interferência em programa existente” também não se sustenta. A existência de um programa não impede o surgimento de outro com objeto compatível, desde que não haja conflito normativo ou usurpação de atribuições, o que não se verifica no presente caso.

Portanto, não há violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º e art. 4º da Constituição Federal), tampouco afronta aos arts. 4º, 46, IV e V, da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, uma vez que o projeto não cria órgãos, cargos, nem disciplina estrutura ou atribuições administrativas, permanecendo dentro da esfera de atuação legislativa, conforme a tese de repercussão geral definida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917. *In verbis*:

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. (Grifo nosso). (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Ressalte-se que a presente análise é realizada, em cotejo com o entendimento consolidado no v. acórdão supracitado e entende-se pela adequação constitucional da proposta, reafirmando os fundamentos anteriormente sustentados no Parecer n.º 60/25.

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





CONCLUSÃO

Por isso, opina-se pela **rejeição do veto** oposto pelo Chefe do Executivo.

O veto deverá ser encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, nos termos do art. 207 do Regimento Interno da Casa.

Em conformidade com a Constituição da República e a Lei Orgânica de Jundiaí, a Câmara deverá apreciar o veto dentro de 30 dias, contados de seu recebimento, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos seus membros (art. 66, § 4º. C.F., c/c o art. 53, § 2º, da L.O.J.). Exaurido o prazo mencionado sem deliberação do Plenário, o veto será pautado para a Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas todas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o “caput” do art. 62 da Constituição Federal, c/c o art. 53, § 3º da Carta Municipal.

Jundiaí, 26 de junho de 2025.

Pedro Henrique Oliveira Ferreira

Procurador Geral

Jesiel Henrique Sueiro

Procurador Jurídico

Ester Vitoria de Jesus Moraes

Estagiária de Direito

Ana Luiza Canalli Balsamo

Estagiária de Direito

Alday Alves Vieira

Estagiária de Direito





Para validar visite https://sapl.jundiai.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código 9DC7-904C-7F5F-1C2E