



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 – tel: (11) 4888-9200
Email: secqabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

MENSAGEM Nº.: 02 DE 2021

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOANÓPOLIS.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei Orgânica do Município, decido vetar totalmente, pelas razões infra apontadas, o Autógrafo nº.: 12/2021, referente ao Projeto de Lei nº.: 06/2021, que “Institui o Programa Municipal de Conscientização e Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes, e dá outras providências”.

Importante esclarecer que já houve comunicação em reunião da intenção de veto que ora se propõe.

RAZÃO DO VETO TOTAL

Trata-se de Projeto de Lei nº.: 06/2021, Autógrafo nº.: 12/2021, de iniciativa da Câmara Municipal, que “Institui o Programa Municipal de Conscientização e Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes, e dá outras providências”.

O Executivo Municipal, através do ofício nº.: 502/2021, encaminhou cópia do referido autógrafo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, solicitando parecer.

Adveio o parecer preconizando a surpresa do Conselho que não foi consultado sobre o tema, bem como que a execução das políticas públicas de proteção aos Direitos da Crianças e do Adolescente deveria ocorrer com a participação daquele Conselho em articulação com os demais agentes do Sistema de Garantia de Direitos, afim de que a proposta integrasse políticas já em curso e se alinhasse, as deliberações de instâncias superiores como CONDECA e CONANDA.

Entretanto, o presente Autógrafo, de iniciativa desta nobre Câmara Municipal, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade, um decorrente de vício formal e outro decorrente de vício material, como será demonstrado.

É a síntese.

CÂMARA MUNICIPAL DE JOANÓPOLIS
PROTÓCOLO Nº. 2451/2021



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.ioanopolis.sp.gov.br

1. DA INCONSTITUCIONALIDADE:

A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante as regras que disciplinam o devido processo legislativo – tanto em relação a competência para deflagração da atividade legiferante, quanto no que concerne ao procedimento fixado para elaboração, alteração ou substituição das espécies legais.

A iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura planejamento, organização e funcionamento da administração municipal, pertencem ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”.

O ato legislativo objeto deste veto institui Programa Municipal de Conscientização e Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes. Seu art. 2º elege os serviços que serão prestados. Além disso, os art. 1º impõe atos concretos de administração à Secretaria Municipal de Educação.

Assim, por intermédio do Projeto de Lei em apreço, a Câmara Municipal se apoderou de atribuições de gestão exclusivas do Chefe do Poder Executivo, em flagrante inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

A atividade legislativa não se limita a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública, pelo contrário, a Câmara Municipal cria obrigações para o Poder Executivo municipal e delimita a forma e o modo de agir, bem como trata das atribuições de Secretaria Municipal e determina a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador.



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo, existindo, pois, vício de iniciativa a violar o princípio da separação entre os Poderes e da reserva da Administração, arts. 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, 'a', da CE/89, seja porque compete, privativamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública direta e indireta, seja porque também é atribuição do Chefe do Executivo a direção superior da administração da cidade.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para implementação de políticas relacionadas à atuação administrativa na prestação de serviço público assistencial, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado, cuja natureza é evidentemente administrativa, pertence ao Poder Executivo, já que é atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito. Sob pena de violação da reserva da Administração, compete ao Chefe do Poder Executivo a definição do modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, bem como a apresentação de projetos de lei, segundo avaliação balizada pela discricionariedade administrativa.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, “O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, 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”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara *provê in abstracto*, em virtude do seu poder de regular. 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, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.718, de 3-5-2019, do Município de Guarulhos, de autoria de vereador, que cria o ‘Programa Municipal de Assistência à Criança Portadora de Microcefalia e dá outras providências.’ – Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes e da reserva da Administração – Ocorrência.1 Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade.2 Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e determina a prática de atos administrativos materiais.3 Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XIV e XIX, a’. Ação procedente. - (ADIN nº: 2143208-13.2020.8.26.0000, Rel. Des. Bueno, j. 03/03/2021). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente”.

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que ‘institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida’. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, I), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, '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 n° 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente" (ADI n° 2008524-30.2015.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 29-7-2015)."

"Direito Constitucional- Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei de iniciativa parlamentar - Criação do programa social de incentivo à criação de empresas familiares com finalidade social - Vício Existência - Separação de poderes Violação- Inconstitucionalidade verificada - É inconstitucional a Lei Municipal que institui o programa social de incentivo à criação de empresas familiares com finalidade social, pois compete privativamente ao Prefeito deflagrar lei que atribua novas tarefas aos órgãos do Poder Executivo, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes - Ademais, a referida Lei Municipal cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, número '4', 25, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADIn° 2007229-89.2014.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 23-4-2014)."

Por fim, também em consonância com o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do mencionado Recurso Extraordinário n° 878.911-RJ, a norma é inconstitucional porque cria despesa pública não prevista no orçamento para fazer frente às novas despesas. Nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Por isso, incompatível com o art. 25 da CE/89.



Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

Portanto, resta cristalino a ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, contrariando dessa maneira, o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estando à lei municipal eivada do vício de inconstitucionalidade material.

Diante o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, é que, devolvo o Autógrafo nº.: 12/2021, devolvendo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas, com a manutenção do presente veto.

Joanópolis, 10 de junho de 2021.


ADAUTO BATISTA DE OLIVEIRA
Prefeito Municipal

A Sua Excelência
GILMAR BENEDITO GONÇALVES
Presidente da Câmara Municipal de Joanópolis



Gabinete da Presidência

**Projeto de Lei nº 06/2021
Poder Legislativo
Veto Total
Despacho**

Recebo o Veto total ao Autógrafo nº 12 do Projeto de Lei em epígrafe.

Encaminho à Comissão Permanente de Justiça e Redação para que proceda conforme as normas previstas no Regimento Interno e na Lei Orgânica do Município.

Paute-se para leitura em Plenário, por ocasião da próxima Sessão Legislativa.

À Secretaria Legislativa para que proceda conforme despacho encaminhando-se cópia aos Vereadores e dê sequência à tramitação regimental.

Joanópolis, 11 de junho de 2021.


Gilmar Benedito Gonçalves
Presidente da Câmara