



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista**  
**Estado de São Paulo**

**Veto 4/2021**

OFÍCIO Nº. 1.016/2021-GAP

Protocolo 32942 Envio em 12/11/2021 16:03:39

Paraguaçu Paulista-SP, 11 de novembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor  
José Roberto Baptista Júnior  
Presidente da Câmara Municipal  
Rua Guerino Mateus, 205, Jardim Paulista  
19703-060 Paraguaçu Paulista-SP

**Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 036/2021 (Autógrafo nº 060/2021), de autoria do Vereador José Roberto Baptista Júnior.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 57 combinado com o inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica do Município, decidi pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 036/2021 (Autógrafo nº 060/2021), de autoria do Vereador José Roberto Baptista Júnior, que “Institui o Circuito Paraguaçuense de Ciclorrotas no município da Estância Turística de Paraguaçu Paulista e dá outras providências”.

Ouvida, a Procuradoria Jurídica do Município manifestou-se pelo veto integral ao projeto de lei pelas seguintes RAZÕES:

“Da análise do citado projeto de Lei frente a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Orgânica Municipal, opino pelo seu veto.

Justifico.

De início, transcrevo de plano a norma ora analisada:

Art. 1º Fica instituído o Circuito Paraguaçuense de Ciclorrotas no Município da Estância Turística de Paraguaçu Paulista, que tem por finalidade, dentre outras:

- I - Fortalecer e incentivar o Cicloturismo no município;
- II - Identificar rotas, trilhas e circuitos voltados ao ciclismo na cidade;
- III - Incentivar a promoção de eventos de cunho esportivo, cultural e turístico, alusivos ao ciclismo;



## Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

IV - Incentivar o uso de bicicleta em todas as modalidades, inclusive como importante meio de transporte, e a conscientização quanto ao seu uso enquanto instrumento de qualidade de vida, lazer e saúde;

V - Diversificar a economia local e incrementar o mercado, propiciando a geração de empregos;

VI - Conscientizar a população sobre a necessidade de proteção do meio ambiente, ressaltar as paisagens e as belezas naturais de nossa cidade;

VII - Incentivar a instalação de bicicletários.

Art. 2º Associações ou grupos de ciclistas poderão se organizar e promover a elaboração e mapeamento de rotas, trilhas e circuitos propícios ao cicloturismo em nossa cidade, apresentando-os ao órgão responsável pelo turismo municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A questão é objetiva e legal.

Como sabido, é de competência exclusiva do Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, que envolvam função dos órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Desta forma, na medida em que o Poder Legislativo do Município edita lei para criar ou autorizar o Poder Executivo a criar um novo programa, de forma a discipliná-lo de forma total ou parcial, com atribuições de ônus e deveres, acaba por invadir as prerrogativas conferidas pela Constituição Federal ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição Federal, no artigo 5º da Constituição Estadual.

*In casu*, observa-se que o objetivo do citado projeto de lei não se limita à criação do programa, ao contrário, ainda impõe obrigações intrínsecas ao Poder Executivo, tais como, a criação e a promoção de programas de conscientização e incentivo. E nesse ínterim, como destacado no parágrafo anterior, a criação de programas que prevejam novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo, o que configura latente violação a prerrogativa de competência de iniciativa e também de matéria.

Sobre isso, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e a Legislação Orgânica do Município:

Constituição Federal:



## **Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista** **Estado de São Paulo**

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República (Leia-se Chefe do Poder Executivo) as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

### **Lei Orgânica do Município:**

Art. 55. (...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

(...)

III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

E ainda:

Art. 70 - Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

V - sancionar, promulgar e mandar publicar as leis, indicando sua autoria, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

E nessa esteira, destaco o ensinamento do professor e mestre Hely Lopes Meirelles:

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 (...).

E mais:



## Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

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, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Há se concluir, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais, o que deve ser invalidado, em cumprimento a ordem constitucional e infraconstitucional.

*Ad argumentandum tantum*, em que pese o respeito as opiniões contrárias, impõe ainda registrar que aqui não se questiona as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo Municipal, vez que não se olvida que este possa criar leis. Contudo, nos cabe apenas pontuar que essas legislações devam ser criadas sem que haja usurpação do Poder Executivo Municipal, pois necessário esclarecer que as referidas normas não podem em hipótese alguma alterar a estrutura ou as atribuições dos órgãos públicos; questão esta que já fora amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, que inclusive firmou a tese 917, em caráter de repercussão geral, em razão do princípio da reserva de administração e separação dos poderes. Vejamos a Jurisprudência:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Frisamos uma vez mais, que, há, portanto, no caso de prosseguimento do Projeto de Lei, afronta ao princípio da separação de Poderes, insculpido no artigo 2º



## **Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista** **Estado de São Paulo**

da Constituição Federal e reproduzido no artigo 5º da Constituição Estadual, tendo sido também violado o disposto nos artigos 47, II, XIV, XIX, e 144, da Constituição Estadual.

Para fins de ciência, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade que discutia vício de iniciativa de mesmo jaez, o eminente Desembargador Jarbas Mazzoni proferiu voto magisterial, consignando que:

A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo quando muito formular indicações, mas não sujeitar aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo. (g.n.). Quando a Câmara Municipal, órgão a quem cabe precipuamente legislar, interfere na maneira pela qual se dá o gerenciamento das atividades municipais, usurpa, de maneira flagrante, funções que são de incumbência do Alcaide. Este, na qualidade de administrador-chefe do Município, tem como atribuições o planejamento, a organização e a direção de serviços e obras da Municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, coordenação e controle de todos os empreendimentos da Prefeitura. Segundo preceito contido no art. 61, § 1º, 'e' da Constituição Federal de 1988 e repetido no artigo 24, § 2º, '2' da Constituição Paulista, o processo legislativo tendente à promulgação da lei atacada, considerando a natureza da matéria por ela regulamentada, deveria ter-se iniciado por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal. A estrutura do processo legislativo prevista na Constituição Federal, em especial no tocante às hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República, é de observância obrigatória pelos Estados-Membros e Município (Alexandre de Moraes, 'Constituição do Brasil Interpretada', São Paulo, Atlas, 2002, págs. 1.096/1.097). Tira-se, desse conceito, o desrespeito à Constituição Paulista, que, por sua vez, consagrou o modelo previsto na Carta Magna. Inegável, assim, que a iniciativa do processo legislativo para a matéria em discussão pertence ao Poder Executivo, pois, no dizer de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, 'o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante'. (Do Processo Legislativo, Ed. Saraiva, p. 204)' (Adin nº142.787-0/7-00, julgada aos 23/01/2008).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em compasso com a doutrina e a jurisprudência pátria, reconhece a inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar, impondo obrigações ao Poder Executivo:



## **Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista** **Estado de São Paulo**

Ementa: Vistos. Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.771/10, do município de Guarulhos - Criação de regime especial de atendimento para a mulher vítima de agressão, nos serviços públicos de saúde, de referência em cirurgia plástica - Organização de serviço público de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo - Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes - Criação de despesas sem indicação dos recursos disponíveis ao custeio- Vícios que maculam integralmente a lei impugnada - Declaração de inconstitucionalidade do diploma normativo por ofensa aos artigos 5º, 25, 47, II, e 144 da Carta Paulista - Pedido procedente. (0574698-71.2010.8.26.0000 - Direta de Inconstitucionalidade - Relator(a): Corrêa Vianna - Comarca: São Paulo - Órgão julgador: Órgão Especial - Data do julgamento: 25/05/2011 - Data de registro: 02/06/2011 - Outros números: 990105746985) (g.n.)

E ainda, consagrou o entendimento o C. Supremo Tribunal Federal:

**DECISÃO:** Trata-se de agravo de instrumento cujo objeto é decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado: 'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que instituiu o dia Municipal do Alcoólico Anônimo, não interfere em matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo, não padecendo, consequentemente, de vício de iniciativa.' O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação ao art. 2º da Constituição. Por meio de despacho de fls. 142, o relator originário, Ministro Joaquim Barbosa, determinou o sobrestamento do feito até o julgamento do RE 586.224-RG. Afasto o sobrestamento e passo à análise do recurso. O recurso extraordinário é inadmissível. De início, nota-se que a parte recorrente não apresentou mínima fundamentação quanto à repercussão geral das questões constitucionais discutidas, limitando-se a fazer observações genéricas sobre o tema. Tal como redigida, a preliminar de repercussão geral apresentada poderia ser aplicada a qualquer recurso, independentemente das especificidades do caso concreto, o que, de forma inequívoca, não atende ao disposto no art. 543-A, § 2º, do CPC/1973, vigente à época. Como já registrado por este Tribunal, a 'simples descrição do instituto da repercussão geral não é suficiente para desincumbir a parte recorrente do





## Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

ônus processual de demonstrar de forma fundamentada porque a questão específica apresentada no recurso extraordinário seria relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico e ultrapassaria o mero interesse subjetivo da causa' (RE 596.579-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.607/2008, que instituiu o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos – AA, sob o fundamento de que referida norma 'não dispõe ou regulamenta funcionamento e/ou organização da Administração Pública ou de qualquer de seus órgãos'. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos'.

Assim, constata-se que, pelo modelo federativo adotado no Brasil, a divisão de competências deve ser respeitada em todas as esferas de governo. Nesse particular, a lei que diga respeito a atribuições do Poder Executivo somente se legitima se tiver origem em projeto de iniciativa do chefe desse poder. E o vício de iniciativa é fatal, constituindo um dos casos de inconstitucionalidade formal da lei, ou seja, quando o processo legislativo é iniciado por quem não tem legitimidade para propor o projeto oferecido (Adin nº 118.138-0/5 – São Paulo, rel. Des. Walter Almeida Guilherme). Tratando-se, repito, de criação de obrigação a órgão público, de cunho eminentemente administrativo, a ser cumprida pela Administração Pública local, a **iniciativa do projeto de lei deve ser do Chefe do Poder Executivo**.

Por todo o exposto, é o nosso parecer pelo veto do Projeto de Lei nº. 036/2021, em razão do vício de iniciativa e competência para matéria, por violação ao que dispõe os artigos 2º e 61, § 1º, II, alínea 'b' da Constituição Federal, o art. 5º da Constituição Estadual, e os artigos 55, § 3º e 70, da Lei Orgânica do Município.

Por derradeiro, cumpre salientar que esse Procurador emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão é do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011). Como diz Justem Filho (2014. p. 689) 'o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica', ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão."



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista**  
**Estado de São Paulo**

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei nº 036/2021, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente.

**ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)**  
**Prefeito**

ATS/LTJ/MAB/ammm  
OF



