



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

Veto 3/2024

OFÍCIO Nº. 0417/2024-GAP

Protocolo 38787 Envio em 18/06/2024 10:21:30

Paraguaçu Paulista-SP, 10 de junho de 2024.

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

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 010/2024 (Autógrafo nº 23/2024), de autoria da Vereadora Vanes Aparecida Pereira da Costa.

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 10/2024 (Autógrafo nº 23/2024), de autoria da Vereadora Vanes Aparecida Pereira da Costa, que “Institui no âmbito do município de Paraguaçu Paulista o Dia da Mobilização pela Saúde Mental Materna, dedicado às ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde mental materna.”

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

“De início, transcrevo de plano a norma ora analisada:

Art. 1º Fica instituído no âmbito do município de Paraguaçu Paulista, no primeiro fim de semana do mês de maio, o Dia da Mobilização pela Saúde Mental Materna, dedicado às ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde mental materna.

Art. 2º As ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção ao tema objeto desta Lei poderão ser desenvolvidas por meio de reuniões, palestras, cursos, oficinas, seminários, distribuição de material informativo, entre outras ações, sempre priorizando:

I – A conscientização da população acerca da importância da saúde mental materna;

II – O incentivo aos órgãos da administração pública municipal, empresas, entidades de classe, associações e à sociedade civil organizada, para se engajarem nas campanhas sobre o tema objeto desta Lei.



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

Art. 3º O Dia da Mobilização pela Saúde Mental Materna passa a integrar o calendário oficial do município.

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 da 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 programa (ação governamental, nos termos da LRF), 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, evidentemente junto ao Departamento de Saúde. E esse íterim, 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 prerrogativas de competência de iniciativa e também de matéria.

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

Constituição Federal:

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;



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

Lei Orgânica do Município:

Art. 55. (...)

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

(...)

III – criem, alterem, estruturam as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica e 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:

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

Há de se concluir, que 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.



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

Ainda, é inequívoca a “mens legis” no sentido de que o Projeto de Lei visa disciplinar ações governamentais, nas áreas de planejamento urbano e atendimento às ações e serviços de saúde. E ações governamentais que se traduzem por criação, expansão ou aperfeiçoamento, no dizer do art. 16, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Logo, seja criação, seja expansão ou aperfeiçoamento, a implantação das novas ações governamentais implicará, inexoravelmente, em aumento de despesa pública e, neste cenário, despontam as exigências cristalizadas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, de índole constitucional, por força do disposto no art. 166, §3º, II da Constituição Federal. Nesta pisada, é momento de colacionar decisão do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, cuja ementa diz:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941 E 16 DA LC 101/2000. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (Recurso Especial nº 1.766.020-TO Relator Ministro Benedito Gonçalves.). Colhe-se do voto do Nobre Ministro os seguintes trechos: O Tribunal a quo manifestou-se sobre a questão controversa adotando as seguintes razões de decidir: Deve ser mantida a sentença que, observando o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) – ante a não comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público. (grifamos).

De mais a mais, há que se considerar a vedação grafada no inciso I, do art. 167 da Carta Constitucional, in verbis:

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual

De outro turno, há que se considerar que as ações governamentais se inserem no amplo espectro do planejamento, um dos quatro pilares de sustentação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal como assentado no §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do Título VI da Constituição.



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

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Portanto, a disciplina legal das Ações Governamentais está inserida no contexto “lato” da Lei de Responsabilidade Fiscal, do qual sobressai o instrumental orçamentário: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, atribuição privativa do Prefeito, ex vi do disposto no art. 70, XIV da Lei Orgânica do Município de Paraguaçu Paulista.

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 altear 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 da administração e separação dos poderes. Vejamos a jurisprudência:

“RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva da 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 ultravires 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, 01-02-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifei)

Frisamos uma vez mais que, no caso de prosseguimento do Projeto de Lei, haverá afronta ao princípio da separação de Poderes, insculpido no artigo 2º 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 do mesmo jaez, o eminente Desembargador Jarbas Mazzoni proferiu voto magisterial, consignando que:



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

“A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades de 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 da lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem de comando, para que se faça algo. (g.n)”. “Quando a Câmara Municipal, órgão a quem cabe precipuamente legislar, interfere de 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 198 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. 1.906/1907). Tira-se, desse conceito, o desrespeito à Constituição Paulista, que, por sua vez, consagrou o modelo previsto na Carga 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 nº 142.787-0/7-00, 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:

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 macula 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: 990105756985) (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*



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

Gerais, assim ementado: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO – AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que institui 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 Federal. Por meio de despacho de fls. 142, o relator originário, Ministro Joaquim Barbosa, determinou 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 o 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 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 institui o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos – AA, sob o fundamento de que referida norma “não dispõe ou regulamenta o 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 caos 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 do 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. Dese. Walter Almeida Guilherme). Tratando-se, repito, de criação e 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, **opinando pelo seu veto**, em razão da inconstitucionalidade por omissão, com fundamento no art. 166, §3º, II da Constituição Federal; inconstitucionalidade por ofensa ao disposto no art. 167, I da Constituição Federal c/c art. 70, XIV da Lei Orgânica do Município de Paraguaçu Paulista.

Por derradeiro, cumpre repisar que esse Procurador emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é meramente



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

opinativo, não vinculando, portanto, a decisão final 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.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei nº 10/2024 (Autógrafo nº 23/2024), as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente,

ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)

Prefeito

ATS/LTJ/MAB/sasp

OF

