



PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

Estado de São Paulo
PÇA CEL ORLANDO, 600 – CX POSTAL, 77 – CEP 14620-000-FONE PABX (016) 3820-8000

Ofício nº 178/2022-gp

Orlândia, 28 de outubro de 2021.

Excelentíssimo Senhor
Murilo Santiago Spadini
DD. Presidente da Câmara Municipal de Orlândia

Assunto: **Veto ao Projeto de Lei nº 21/2022-CM**

Excelentíssimo Senhor,

Apraz-me cumprimentá-lo cordialmente e, na oportunidade, informo a Vossa Excelência que, nos termos do art. 75, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Orlândia, vetei integralmente o Projeto de Lei nº 21/2022-CM por considerá-lo inconstitucional e faltar interesse público, de acordo com o parecer da Procuradoria Geral do Município que segue em anexo, o qual adoto como fundamentação para a minha decisão.

Ao ensejo, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Sérgio Augusto Bordin Júnior
Prefeito Municipal

Câmara Municipal de Orlândia
www.camaraorlandia.sp.gov.br

Protocolo N.º 0116-2022

Veto 0001-2022

03/11/2022 15:34:08

Elara



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Gabinete do Procurador Geral

PARECER PGM Nº 6/2022-fdr

PROCESSO Nº: Autógrafo de Lei nº 038/22

INTERESSADO: Prefeito Municipal

ASSUNTO: Análise da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 021/22-CM.

CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 021/22-CM. 1. Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações ao Executivo, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, *a*, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. 2. Falta de interesse público na sanção da norma por ausência de previsão de penalidade às instituições privadas que deixarem de observá-la, conforme autoriza o art. 28, § 1º, também da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Recomendação de veto total ao Projeto de Lei em razão das inconstitucionalidades apontadas e pela falta de interesse público na sanção do Projeto de Lei.

Senhor Prefeito Municipal:

1. Submete Vossa Excelência a esta Procuradoria Geral do Município questionamento quanto a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 021/2022-CM, de iniciativa parlamentar, aprovado na sessão ordinária do dia 10 de outubro de 2022, recebendo o Autógrafo nº 038/22 e encaminhado à sanção através do Ofício S/C nº 240/22.
2. O referido Projeto de Lei em questão “Dispõe sobre a conscientização dos direitos dos animais domésticos e silvestres nas escolas públicas e privadas de ensino do município de Orlândia/SP e adota outras providências”.
3. Referido Projeto de Lei possui a seguinte redação:

Art. 1º. As escolas **públicas** e privadas de ensino instaladas no Município de Orlândia/Estado de São Paulo **devem incluir em seu projeto pedagógico**, como tema transversal na área do Meio Ambiente, a conscientização sobre os direitos dos animais domésticos e silvestres. (d.n.)

Art. 2º. A conscientização de que trata esta Lei **deve ser divulgada por meio de palestras, estudos e debates** que abordem os seguintes temas:

I – proteção, respeito e bem-estar dos animais domésticos e silvestres;

II – adoção e posse responsável dos animais domésticos;

III – divulgação da legislação existente sobre os crimes contra animais e suas penalidades. (d.n.)

Art. 3º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

Art. 4º. As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

4. Pelo art. 1º do Projeto de Lei apresentado à sanção de Vossa Excelência fica clara a interferência no projeto pedagógico das escolas públicas ao determinar a inserção de conteúdo nele não previstos atualmente. Além disso, em seu art. 2º, disciplina como o órgão executivo educacional deve atuar ou proceder para implementação da pretendida inserção de matéria transversal na disciplina sobre Meio Ambiente.

5. Muito embora seja louvável a intenção contida no Projeto de Lei, demonstrando grande preocupação com a conscientização das crianças que frequentam os estabelecimentos educacionais do município quanto aos direitos e cuidados devidos aos animais domésticos e silvestres, pauta esta de grande alcance social pela atual preocupação ecológica e de desenvolvimento da sensibilidade humana que atualmente aflige o mundo como um todo, entendo que a iniciativa parlamentar é inconstitucional por conter vício de iniciativa e ferir a separação dos poderes em relação aos estabelecimentos públicos de ensino, bem como por faltar interesse público em relação às instituições particulares de educação. Vejamos.

6. É do Poder Executivo Municipal, acompanhando o modelo federal e estadual, a incumbência de administrar o município. Cabe a ele o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos.

7. Quando a Câmara Municipal, órgão legislativo, interfere na forma pela qual o município é gerido, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito. Ou seja, 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.

8. Não se trata de relegar o Poder Legislativo à condição de mero ratificador de leis propostas pelo Poder Executivo, mas de evitar que aquele interfira de forma não planejada na administração.

9. Assim, não importam os bons propósitos do Projeto de Lei em questão, pois nele há imposição de atividades administrativas ao Executivo com a inclusão de atividades curriculares nas escolas públicas municipais como tema transversal. Tratando-se de matéria referente à administração pública, a competência é do Prefeito, uma vez que o gerenciamento da prestação de serviços públicos no município é competência do Poder Executivo, por deter os recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública.

10. Efetivamente, o Projeto de Lei de autoria parlamentar, ao dispor sobre a instituição de matéria e atividade pedagógicas disciplinando a forma de prestação do serviço público de educação no âmbito do município de Orlândia, avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Isto porque, reiteremos, o Projeto de Lei disciplina a forma e condições de prestação de serviço público referente ao ensino e educação. Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais.

11. O c. Órgão Especial do TJSP tem decidido em casos análogos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei municipal de autoria de membro do Poder Legislativo **que dispõe sobre a criação de medidas de conscientização**, prevenção e combate ao "bullying". Matéria que é de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, *caput*, da CESP, e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.¹ (d.n.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº. 2.488, de 16/03/11 – Autorização ao Município para que **adote medidas de conscientização**, prevenção e combate ao "bullying" nas escolas públicas municipais - Lei "autorizativa" que, em verdade, contém determinação - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Criação de despesa pública sem a indicação da fonte de custeio - Infringência dos arts. 25, 47, II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual, e do art. 52, da Lei Orgânica do Município - Ação julgada procedente.² (d.n.)

12. Portanto, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, regulamentando situações concretas e adotando medidas específicas de planeja-

¹ ADIN nº 0071531-35.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 17/10/2012.

² ADIN nº 0172673-19.2011.8.26.0000, Rel. Des. Zélia Maria Antunes Alves, j. 07/11/2012.

mento, organização e execução de serviços públicos, inclusive no que diz respeito ao seu sistema de ensino, à grade curricular e respectivo conteúdo programático.

13. A edilidade, porém, ao incluir o tema transversal na disciplina de Meio Ambiente no currículo escolar das redes pública interferiu em matéria tipicamente administrativa e na prestação de serviço público de ensino, usurpando do alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade do ato.

14. A isso acresça-se que o Projeto de Lei extrapolou os limites da competência municipal, pois dispõe sobre a *“Conscientização dos direitos dos animais domésticos e silvestres nas escolas públicas e privadas de ensino do Município de Orlandia/SP e dá outras providências”* (d.n.), podendo incidir sobre escolas da rede pública estadual existentes no perímetro da cidade, o que não se pode admitir.

15. Portanto, a ingerência do Poder Legislativo local na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Estadual.

16. Destaco, a propósito, precedentes da lavra deste c. Órgão Especial do TJSP, *verbis*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 4.128, de 28 de setembro de 2005, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que 'Institui, sob forma de atividade, o ensino do jogo de xadrez, nas escolas municipais de ensino, como suporte pedagógico para outras disciplinas' - Usurpação de competência - Ocorrência. (...) Mérito - Ato da Câmara Municipal que adentra nas atividades reservadas ao Executivo - Vício de iniciativa - A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente à gestão municipal - Inteligência dos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, 'a', 144, da CE/89 - Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos.³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.645, de 07 de abril de 2015, do município de Catanduva, que dispõe sobre 'implantação da disciplina educação financeira nas escolas'. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao interferir na forma de prestação de serviço público de ensino, mediante acréscimo de atividade curricular denominada 'Educação financeira' nas Escolas Públicas Municipais, avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, tratando de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.⁴

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 3.696/2014 – Município de Mirassol - iniciativa parlamentar - LEI QUE DISPÕE SOBRE A

³ ADIN nº 2074205-10.2016.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno.

⁴ ADIN nº 2092151-29.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues.

obrigatoriedade da educação política e social no currículo escolar das Escolas da rede municipal de ensino de Mirassol e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ingerência na Administração do Município – Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º, 24, § 2º e 2, 25, 47, II e XIV, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado de São Paulo - Precedentes - Inconstitucionalidade reconhecida.⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade da Educação Ambiental no Currículo Escolar das escolas da Rede Municipal de Ensino de Mirassol e dá outras providências - Comando legal possui todas as características de ato administrativo - Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual – Ação procedente.⁶

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.249, de 07 de abril de 2014, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto total do Prefeito, que 'dispõe sobre a implantação de disciplinas de Direito nas escolas municipais' - Lei impugnada que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Prefeito - Por outro lado, cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, que refere genericamente - Violação da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes e criação de despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 238, 239 e 241 da Constituição Estadual). Ação julgada procedente.⁷

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMA MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA O MUNICÍPIO A INCLUIR NA GRADE CURRICULAR A EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Houve invasão da competência do Poder Executivo de aferir a conveniência e oportunidade das medidas consignadas na lei municipal, pois versam sobre administrativa. 2. Ação julgada procedente.⁸

17. A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo com a consequente imposição de norma que ofende diretamente sua iniciativa legislativa, traduzindo infringência aos artigos 5º, *caput*;⁹ 47, incisos II, XIV e XIX, letra “a”;¹⁰ e 144,¹¹ todos da Constituição do Estado de São Paulo.

⁵ ADIN nº 2017044-76.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho.

⁶ ADIN nº 2016259-17.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros.

⁷ ADIN nº 2077486-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti.

⁸ ADIN nº 0019252-72.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques.

⁹ Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁰ Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

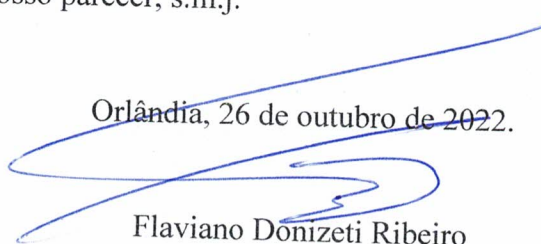
[...]

18. Já em relação à imposição prevista no Projeto de Lei para as escolas privadas, sem adentrarmos à questão de sua constitucionalidade ou não, entendemos faltar interesse público em ver a norma sancionada, posto que não se prevê em seu texto qualquer sanção para o descumprimento da obrigação por aquelas entidades. Assim, qualquer escola privada estabelecida no município poderia deixar de observar a norma, haja vista que, *a priori*, nenhuma medida punitiva lhe seria aplicada.

19. Por todo o exposto, opino no sentido de Vossa Excelência, com fulcro art. 75, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Orlândia,¹² vete integralmente o Projeto de Lei nº 021/22-CM por afronta ao disposto nos artigos 5º, *caput*; 28; 47, incisos II, XIV e XIX, letra “a”; e 144, todos da Constituição Estadual, além da inexistência do interesse público previsto no art. 28, § 1º, da mesma Carta.¹³

Este é o nosso parecer, s.m.j.

Orlândia, 26 de outubro de 2022.



Flaviano Donizeti Ribeiro

Procurador Geral do Município

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

¹¹ Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

¹² Art. 75. Aprovado o projeto de lei, o presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias, enviará o autógrafo ao prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário à lei aplicável ou ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias contados da data do seu recebimento, e comunicará os motivos do veto dentro de quarenta e oito horas ao presidente da Câmara Municipal.

¹³ Art. 28. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será ele enviado ao Governador que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º. Se o Governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa, o motivo do veto.