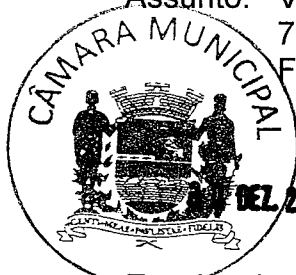


Franca, 30 de dezembro de 2020.

Ofício nº 288/2020

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 93/2020 (Autógrafo de Lei nº 7.225/2020), de autoria parlamentar, que institui no Município de Franca o Programa "Adote uma Placa" e dá outras providências.



Senhor Presidente e Nobres Vereadores.

Tem o presente a finalidade de comunicar a Vossa Excelência, que, nos termos do disposto no artigo 57 da Lei Orgânica do Município, o Chefe do Executivo após o VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 93/2020, de autoria parlamentar, (Autógrafo de Lei nº 7.225/2020) que institui no Município de Franca o Programa "Adote uma Placa" e dá outras providências.

Os fundamentos do VETO TOTAL estão expostos no anexo Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município de Franca, que conclui pela inconstitucionalidade do projeto de autoria parlamentar e acompanha esta mensagem.

A matéria impugnada, de iniciativa parlamentar, está inquinada de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da separação e independência dos Poderes estabelecidos no art. 2º da Constituição Federal, e artigos 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

A sanção não sana vício de iniciativa e não convalida matéria inconstitucional, consoante pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

Por se tratar de matéria inconstitucional, impõe-se o VETO TOTAL exercido com base no art. 66, § 1º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, encaminho o VETO TOTAL para apreciação dessa Egrégia Câmara de Vereadores, nos termos do art. 57 da Lei Orgânica do Município.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e nobres pares protestos de estima.



GILSON DE SOUZA
Prefeito de Franca

Exmo. Sr. Vereador
Pastor SÉRGIO HENRIQUE PALAMONI
DD. Presidente da Câmara Municipal
FRANCA (SP)



Prefeitura Municipal de Franca

Procuradoria Geral do Município

MEMORANDO N.º 117/2020

AUTÓGRAFO DE LEI N.º 7225/2020

PROJETO DE LEI N.º 93/2020

AUTORIA: PREFEITO MUNICIPAL

INTERESSADO: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 93/2020 e Autógrafo de Lei Ordinária nº 7225/2020 – “institui o programa adote uma placa”.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Franca, através do OF.GP/DEJUR nº 1722, de 16 de dezembro de 2020, encaminhou para providências necessárias, ou seja, para **SANÇÃO OU VETO** de Vossa Excelência, o Autógrafo de Lei Ordinária acima referenciado, aprovado por aquela Augusta Casa de Leis, em Sessão Ordinária realizada no dia 14 de dezembro de 2020, oriundo do Projeto de Lei Ordinária nº 93/2019 que “**institui o programa adote uma placa.**”

Embora não possa ser ignorado o mérito e relevância da proposta legislativa sob análise, não se pode olvidar que, por estar irremediavelmente contaminado por **flagrante inconstitucionalidade no tocante ao projeto de lei apresentado pela Casa de Leis**, além de irregularidades que caracterizam vícios formal e material no processo legislativo, não pode Vossa Excelência concordar com o mencionado **Projeto de Lei Complementar e correspondente Autógrafo**, recomendando-se o seu **VETO TOTAL**.

O referido **VETO TOTAL**, como recomendado, deve incidir sobre **TODO O PROJETO e AUTÓGRAFO** mencionados, vez que eivados de inaceitáveis e evidentes **INCONSTITUCIONALIDADE e, ILEGALIDADES** que violam as Cartas Constitucionais Federal e Estadual vigentes, a Lei Orgânica do Município e a legislação infra-constitucional, além do apontado vício formal e material do processo legislativo decorrente de irregularidades materiais constatadas em alguns de seus dispositivos, conforme será adiante demonstrado.

Impõe-se esclarecer a Vossa Excelência, porque de rigor, que essa medida **tem como objetivo buscar a preservação dos princípios e regras contidos na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Município e na legislação infra-constitucional, que regem e norteiam a matéria**, porquanto foram eles violados e desrespeitados de forma irremediável, por este PROJETO DE LEI ORDINÁRIA e correspondente AUTÓGRAFO, que se pretende ver promulgado e sancionado por este Chefe do Executivo, objetivo esse que constitui **obrigação e dever indeclináveis de todos os Poderes do Estado, inclusive o Legislativo e o Judiciário.**

Não se questiona que a função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do Município, em colaboração com o Prefeito, a quem cabe, também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-



Prefeitura Municipal de Franca Procuradoria Geral do Município

las e promulgá-las nos termos propostos como modelo pelo processo legislativo federal, porém, essa atividade legislativa municipal deve submeter-se aos estritos princípios da Constituição Federal, da Constituição Estadual e obediência à Lei Orgânica do Município.

VÍCIO TÉCNICO FORMAL E VÍCIO MATERIAL NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEGISLATIVA - VIOLAÇÃO DE REGRAS REFERENTES À TÉCNICA LEGISLATIVA. NULIDADE. PRESENÇA DE IRREGULARIDADES MATERIAIS e FORMAIS.

Impõe-se desde logo anotar e ressaltar que o Projeto de Lei Ordinária e correspondente Autógrafo padece de vícios de natureza formal e material que comprometem a sua eficácia, validade e os seus objetivos, vez que totalmente nulo desde o seu nascedouro e, assim, sem condições de produzir efeitos regulares e jurídicos.

Tais vícios existem porque ao ser elaborada a proposta de emenda legislativa, não foi observada a técnica legislativa para isso exigida, visto que, examinando-se, cuidadosamente, a legislação que se pretende ver instituída, constata-se o seguinte:

Ora, se esta é a situação formal e material da referida legislação, por força das irregularidades aponta, afigura-se ilegal, irregular e descabida a instituição da predita legislação e, assim sendo, se o Projeto de Lei Ordinária em questão for transformado em lei, estar-se-á introduzindo no sistema legal do Município, legislação viciada e defeituosa, no seu aspecto formal e material, conforme foi detalhadamente demonstrado.

Vê-se, pois, que a proposta legislativa mostra-se equivocada e irregular e não foi corrigida no curso do processo legislativo desenvolvido para sua aprovação e conclusão, como poderia ter ocorrido regularmente, através dos recursos e providências regimentais previstos, caracterizando-se e **configurando-se erro técnico insuperável e inescusável que compromete a sua eficácia e validade, retirando-lhe toda e qualquer possibilidade de produzir os seus jurídicos e legais efeitos.**

A técnica legislativa envolve todo o processo legislativo, ou seja, desde a elaboração dos atos legislativos até a publicação, se manifestando, também, em todas as operações destinadas à sua apresentação formal e material que devem ser regulares, ou seja, não pode conter defeitos e vícios que a contaminem, o que não ocorre na espécie, como demonstrado.

Assim sendo, não há como admitir-se que a legislação proposta, contendo tais vícios ou defeitos, seja incorporada ao mundo jurídico municipal, **pois se assim ocorrer estará sujeita à invalidação judicial**, pois se trata de ato integrante do processo legislativo que teve andamento anormal porque nele foi aprovada proposta legislativa contendo erro técnico formal e material.

Propõe-se, assim e, inicialmente que, por tais motivos e fundamentos seja TOTALMENTE VETADO, integralmente, o Projeto de Lei Ordinária e correspondente Autógrafo ora analisados



Prefeitura Municipal de Franca

Procuradoria Geral do Município

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.

O controle de constitucionalidade fundamenta-se no Princípio da Supremacia da Constituição, o que significa dizer que, tangente ao Município, esse é feito para verificar a compatibilidade de leis e atos normativos com a Constituição Federal e Constituição Estadual, impedindo a subsistência da eficácia de normas que as contrariem, através dos mecanismos e meios para isso existentes.

O Chefe do Poder Executivo, por meio do veto, exerce o chamado controle preventivo de constitucionalidade.

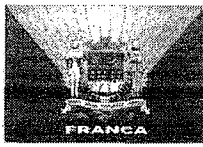
A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA - VÍCIO DE INICIATIVA.

O Projeto de Lei Ordinária em tela está, indiscutivelmente, contaminado **pelo vício formal subjetivo**, relacionado com o sujeito que dá início ao processo legislativo, pois *a sua iniciativa é de competência exclusiva do Poder Executivo, nunca de integrante do Poder Legislativo, como ocorre na espécie.*

Cumpramos recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *"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"*. Sintetiza, ademais, que *"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).

É ele, inequivocamente, mais um Projeto de Lei que dispõe sobre matéria de competência e atribuição privativas do Chefe do Poder Executivo, através da qual **o Poder Legislativo usurpa iniciativa de lei, reservada ao Poder Executivo municipal**, impondo-se-lhe obrigação de, sem qualquer estudo prévio e planejamento necessários em situações dessa natureza.

Observe-se, desde logo, na esteira de entendimentos da Suprema Corte, que a emenda legislativa ao Projeto de Lei Complementar Municipal impugnada afronta o disposto nos artigos 24, § 2º, n.2, 25, 47, II e 144 da Constituição Estadual, em combinação com o disposto no artigo 61, § 1.º, II, alínea "b" da Constituição Federal e artigo 51, IV da Lei



Prefeitura Municipal de Franca Procuradoria Geral do Município

Orgânica do Município de Franca **na medida em que fere a competência exclusiva do Prefeito Municipal para a iniciativa de leis que dispõem sobre matéria que interfira de forma negativa e impactante na organização administrativa municipal.**

Considerando que se trata de projeto de Lei Municipal iniciada pelo Poder Legislativo, não há outra alternativa senão concluir pela inconstitucionalidade da mesma por ter ofendido e ferido de morte o princípio da separação e independência dos poderes.

É preciso registrar que o projeto de Lei Ordinária Municipal n.º 65/2019, fere princípios de ordem e natureza constitucionais inscritos nas Cartas Magnas Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica do Município de Franca, pois, **deixou de observar as regras básicas de INICIATIVA que, neste caso, é do EXECUTIVO.**

Com efeito, é o Prefeito que tem aptidão, segundo a regra constitucional de Administrar o Município (artigo 47, XIV da Constituição Estadual). Em outras palavras, o prefeito exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade.

Ora, se o Lei Ordinária sob comento cria obrigação para o Poder Executivo para instituir um programa de adoção de áreas públicas, indubitavelmente, interfere ou causa ingerência no âmbito de atuação exclusiva da Administração, qual seja, de prover situações concretas para as quais já conta com legislação própria editada por sua iniciativa, ofendendo, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes.

Lembra DALMO DALLARI que **"o sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à idéia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos"** (in ELEMENTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO, ed 1985, pág. 193).

Com efeito, diante do que foi exposto, resta claro e evidente que o projeto de Lei Ordinária n.º 65/2019 ofende os princípios constitucionais contidos na Carta Bandeirante.

Por sua vez, o renomado e reconhecido mestre **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**, em seus "Elementos de Direito Administrativo", Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984, pág. 230, ao comentar as conseqüências decorrentes da transgressão de um princípio, assim se expressa:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".

Isso quer dizer que os princípios fundamentais da Constituição não podem ser transgredidos, violados e devem orientar a interpretação de todos os outros princípios e de todo e qualquer preceito de hierarquia menor.



Prefeitura Municipal de Franca Procuradoria Geral do Município

Sem qualquer dúvida, entre tais princípios fundamentais estão aqueles relacionados à INICIATIVA DAS LEIS, em especial sobre matéria de administração e organização dos serviços que, em hipótese alguma e sob qualquer pretexto, podem ser olvidados e infringidos.

Por fim, tendo a proposta legislativa complementar deixado de observar o princípio da iniciativa das leis, pelas razões que foram acima apontadas não há outra alternativa senão reconhecê-la como inconstitucional.

A **inconstitucionalidade formal** existe quando **o vício está no processo de criação da lei**, admitindo-se a existência de três tipos ou espécies de vícios dessa natureza: o vício formal orgânico; o vício formal propriamente dito e o vício formal por violação a pressupostos objetivos do ato.

Portanto, dentre as inconstitucionalidades formais, constitui espécie **o vício formal orgânico**, ou seja, aquele que está relacionado ao ente legislativo competente para legislar sobre determinada matéria.

Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo no seu art. 144, estabelece que *"Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição"*.

Por fim, forçoso considerar que, nos termos do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo e 29 da Constituição Federal, os Municípios somente podem se organizar dentro dos princípios constitucionalmente disciplinados.

Para que não ocorra um total desarranjo na Administração Pública e na execução dos seus serviços e a criação de conflitos institucionais e judiciais irremediáveis e intermináveis, necessário se faz, também por este fundamento, a apresentação de VETO TOTAL à proposta legislativa sob apreciação.

Neste sentido julgou o TJSP:

2263075-68.2018.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Beretta da Silveira

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 15/05/2019

Data de publicação: 17/05/2019

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.631, de 18 de abril de 2018, que "Institui no Município de Itapeverica da Serra/SP



Prefeitura Municipal de Franca Procuradoria Geral do Município

o 'Programa **Adote uma** Escola ou Creche da Rede Pública Municipal' e dá outras providências correlatas". (1) DA SUPOSTA VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Ocorrência. Compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal – no caso, do patrimônio público afeto à educação, e das atividades sobre ele desenvolvidas. Inconstitucionalidade reconhecida (arts. 24, § 2º, n. 2, 47, XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; art. 61, § 1º, II, e, c.c. art. 84, VI, "a", ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). (2) DEMAIS TESES SUSCITADAS PELO AUTOR E PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA: Carência de interesse em seu exame, pois prejudicadas diante do acolhimento do pedido principal. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE.

2063047-84.2018.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Beretta da Silveira

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 05/09/2018

Data de publicação: 17/09/2018

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.444, de 07 de março de 2018, do Município de Cedral. Iniciativa parlamentar. Criação do programa "**Adote uma Praça**". Ilegitimidade ativa. Superação mercê de aditamento trazido aos autos. Inépcia. Rejeição. Indicação expressa da regra constitucional violada. Previsão orçamentária. Ausência. Irrelevância. Regulamentação. Vícios de forma e conteúdo. Presença. Editó que dependia da provocação exclusiva do Alcaide. Disposição, outrossim, de assunto que está fora da alça de mira do Poder Legislativo. Inegável trespasse de divisas. Antecedentes do Colendo Órgão Especial. Ultraje ao princípio da separação entre os poderes. Decisão que se atém ao pedido inicial. Desrespeito aos artigos 5º, 47, II e XVIII, e 144 da Carta Maior Paulista. AÇÃO PROCEDENTE

2236622-36.2018.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Ferraz de Arruda

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial



Prefeitura Municipal de Franca
Procuradoria Geral do Município

Data do julgamento: 13/03/2019

Data de publicação: 14/03/2019

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, **DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS'** - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE

Por tais razões, abstraída a intenção e relevância da proposição legislativa em questão, a nosso ver afigura-se, legítima, justa, legal e fundamentada a pretensão ora deduzida, qual seja, a de **RECOMENDAR - partir do ponto de vista estrita e exclusivamente jurídico por ferir a Constituição Estadual e Constituição Federal - O VETO TOTAL DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA-** materializado no Autógrafo correspondente remetido a Vossa Excelência para promulgação e sanção, com fundamento no artigo 57, § 2.º da LOM, por conter os flagrantes e irreparáveis vícios de INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE apontados.

Esse é o nosso entendimento, s.m.j.

Franca, 23 de dezembro de 2020

Gian Paolo Pelicciari Sardini
Procurador Geral do Município

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA

Secretaria de Negócios Jurídicos

Franca, 23 de dezembro de 2020

Referência: Processo nº 2020057786

Assunto: Sanção ou Veto de Projeto de Lei Aprovado.

DESPACHO

Considerando o parecer jurídico de fls. 06/12 recomendando o VETO TOTAL do Projeto de Lei Ordinária em apreço;

É o presente no sentido de **ACOLHER** na íntegra o parecer jurídico de fls. 06/12 expedido pela Procuradoria Geral do Município e recomendando ao Excelentíssimo Senhor Prefeito o **VETO TOTAL** do referido Projeto de Lei (Adote Uma Praça);

Encaminhe-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Prefeito para conhecimento.



MURILLO EDUARDO SILVA MENZOTE

Secretário de Negócios Jurídicos

Ilustre Chefe de Gabinete
Sr. ALEXANDRE CESAR LIMA DINIZ
Gabinete do Prefeito