



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA Estado de São Paulo

Projeto de Lei nº 63/2020, Autógrafo nº 61, de 16 de dezembro de 2020, de Autoria do Excelentíssimo Vereador César Diniz de Souza.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Senhoras Vereadoras  
Senhores Vereadores.

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as **RAZÕES DO VETO TOTAL**, ao projeto de lei aprovado pelo Plenário dessa Augusta Casa Legislativa, que **Dispõe sobre permissão da Equoterapia como método terapêutico, e educacional, para pessoas portadoras de necessidades especiais de habilitação e reabilitação na Rede Pública de Saúde, e política de educação inclusiva no ensino e aprendizagem na rede pública de educação no âmbito do Município de Itaquaquecetuba.**

De proêmio, em relação ao autógrafo, reconheço os bons propósitos do Nobre representante dessa Casa, ao apresentar projeto de lei aprovado que dispõe sobre permissão da Equoterapia como método terapêutico, e educacional, para pessoas portadoras de necessidades especiais de habilitação e reabilitação na Rede Pública de Saúde deste Município.

Em análise ao Projeto de Lei dessa Casa Legislativa. A decisão sobre adotar providências dessa espécie é reservada ao Chefe do Executivo, como corolário da competência privativa que lhe foi outorgada para exercer a direção da Administração Pública Municipal. Nesse sentido, a proposta esbarra na Carta Maior por suprimir do Chefe do Poder Executivo o juízo de conveniência e oportunidade e, portando, a margem de apreciação que lhe cabe na condução da Administração Pública, contrariando a cláusula de "reserva de administração" que decorre do princípio da separação de poderes, nos termos:

Da Carta Constitucional do Estado de São Paulo.

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.

Da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba.

Artigo 5º - O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.

Não obstante, a separação de poderes, data venia, essa Casa de Leis, usurpou sua função ao aprovar projeto lei que trata de matéria que é de competência municipal, nos termos da Lei Orgânica do Município.

Ademais, a jurisprudência dos Tribunais têm se posicionado pela declaração de inconstitucionalidade da matéria pretendida na presente proposição legislativa,

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA  
*Marcelo Renato Sucena*  
Auxiliar Administrativo

Recebi em 30/12/2020  
12h10 min.

*Handwritten mark*

*Handwritten mark*



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA** **Estado de São Paulo**

de acordo com o teor do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ADI 0070117-02.2012.8.26.0000, que anexo a este ato.

Diante do exposto e da jurisprudência colacionada, são os motivos que apresento a Vossas Excelências, com fundamento no artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município, que oponho o VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 63/2020, objeto do Autógrafo nº 61/2020.

Sendo que se apresenta nesta oportunidade, para reiterar os meus votos de elevada estima e distinta consideração.

Itaquaquecetuba, 28 de dezembro de 2020.

**Dr. Mamoru Nakashima**  
**Prefeito**

02

59



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1

**VOTO OE Nº 0048**

**ADI Nº: 0070117-02.2012.8.26.0000**

**AUTOR: Prefeito do Município de Guarulhos**

**RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos**

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n. 6.988, de Guarulhos – Ato normativo que institui o programa de equoterapia, destinado a crianças e adultos com deficiência física e/ou mental ou com distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes - Norma de iniciativa parlamentar – Programa que engloba a gestão administrativa pública – Teoria dos poderes implícitos - Criação indireta de cargos públicos na administração direta – Impossibilidade - Vício de iniciativa – Inteligência dos arts. 24, § 2º, 1, art. 47, II, e 144, da CE – Precedentes deste E. Órgão Especial e do C. STF - Despesa com remuneração não acompanhada de previsão legal e prévia dotação orçamentária - Gastos com instituição e manutenção do programa sem a correspondente indicação de receita - Afronta aos arts. 25 e 169, p.ú., 1, da CE. – Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente.

## I - Relatório

Trata-se de ação ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.988, de 27.02.12, que está assim redigida:

"Art. 1º. Fica instituído o Programa Municipal de Equoterapia, voltado a crianças e adultos com deficiência

L. 12.322/2010, Art. 1º, III, Lei de Acesso à Informação - Dados contidos no sistema de acesso à informação do Poder Judiciário do Estado de São Paulo

física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes.

Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* deste artigo, consiste em método terapêutico e educacional, utilizando o equino como instrumento interdisciplinar nas áreas de saúde, educação e equitação.

Art. 2º O Programa Municipal de Equoterapia será coordenado pelos órgãos competentes da Administração Pública Municipal.

§ 1º Para fins do disposto na presente Lei, são considerados deficientes físicos e/ou mentais os portadores de Síndrome de Down, paralisia cerebral, autismo, má formação do cérebro e problemas congêneres.

§ 2º Para fins do disposto na presente Lei, são considerados distúrbios comportamentais a agressividade e a hiperatividade.

Art. 3º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas em orçamento e suplementadas se necessário.

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

Sustenta o autor, em apertada síntese, a inconstitucionalidade da norma legal municipal com base nos seguintes pontos: (i) vício de iniciativa - CE - art. 24, § 2º, e art.



47, II e XIV; (ii) violação ao princípio da independência dos poderes – CE, arts. 5º e 144; e (iii) ausência de indicação de estimativas orçamentárias disponíveis – CE, art. 25. Pede liminar, para suspender a aplicabilidade da lei que acredita inquinada de inconstitucionalidade.

Por decisão do Relator, a liminar foi concedida (fls. 37/38).

A Câmara Municipal de Guarulhos prestou informações, defendendo a legalidade do diploma municipal impugnado (fls. 44/18).

Dispensada a citação da D. Procuradoria Geral do Estado, em razão de sucessivos pronunciamentos declinando da intervenção, em situações paradigmáticas, à vista do exclusivo interesse local.

A E. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do feito (fls. 50/59).

É o relatório do necessário.

## II - Fundamentação.

A ação procede.

Da mera leitura do texto normativo supra transcrito, extrai-se que, com sua promulgação, o Poder Legislativo do Município de Guarulhos acabou por impor ônus e



obrigações concretas ao Poder Executivo, seja na instituição do "Programa Municipal de Equoterapia", seja em sua manutenção, de maneira que assiste razão ao autor ao aduzir a ocorrência de vício de iniciativa e afronta à independência dos poderes.

É que, nos termos do art. 47, inc. II, da Constituição Estadual<sup>1</sup> (aplicável ao caso por força do art. 144, do mesmo diploma), compete **privativamente** ao Prefeito à direção da administração da cidade, na realização de atos de planejamento, direção, organização e execução.

Nessa senda, ainda que não se discuta a louvável iniciativa do Vereador Eduardo Carneiro, em pretender disponibilizar método terapêutico e educacional inovador a munícipes portadores de deficiência física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e vítimas de acidente, não se pode ressaltar que a criação de programas voltados à saúde engloba a gestão administrativa pública, de modo que, ao promulgar a norma em comento, a Câmara Municipal retirou do Poder Executivo Municipal sua prerrogativa de atuar segundo critérios de conveniência e oportunidade, violando frontalmente a independência e harmonia entre os poderes (art. 5º, da Constituição Bandeirante), o que não pode ser admitido.

Tal aspecto, aliás, também foi ressaltado

---

<sup>1</sup> "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;"



pela E. Procuradoria Geral de Justiça que, em parecer subscrito pelo respeitável Subprocurador-Geral Sérgio Turra Sobrane, cujo brilhantismo não pode deixar de ser ressaltado, destacou que: "Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir determinado programa é privativa do Poder Executivo." (fls. 55)

E, ainda: "se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos – *implied powers* – surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. 'Se o governante tem atribuição para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício' (Caio Mário da Silva Pereira, em 'Pareceres do Consultor-Geral da República', v. 68, pp. 99-10)." (fls.57).

Nesse sentido e em casos similares (criação de programas por iniciativa do legislativo), também já se posicionou este E. Órgão Especial, e.g.: ADI 0014605-34.2012.8.26.0000, Relator Des. Roberto Mac Cracken, j. 13/06/2012; ADI 0006251-20.2012.8.26.0000 Relator Des. Kioitsi



Chicuta, j. 27/06/2012; ADI 0006253-87.2012.8.26.0000 Relator Des. Xavier de Aquino, j. 27/06/2012; e ADI 0011795-86.2012.8.26.0000, Relator Des. Luiz Antonio de Godoy, j. 13/06/2012.

No mais, também merece destaque que o desenvolvimento pela Administração Pública Municipal de tratamento "como se fosse uma aula de equitação", certamente, trará a necessidade de contratação de profissionais especializados, de modo que a Lei ora discutida acaba por, indiretamente, impor a criação de novos cargos/funções/empregos públicos à administração direta, já que o programa será coordenado pelos órgãos competentes da Administração Pública Municipal (art. 2º), o que também é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 24, § 2º, 1., da CE<sup>2</sup>.

Nesse sentido, já se manifestou o C. STF no julgamento do RE 374.922 AgR/RJ<sup>3</sup>, relatado pela

<sup>2</sup> Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...] § 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

<sup>3</sup> "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SERVIDORES ATIVOS. EXTENSÃO AOS INATIVOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A norma do art. 5º da Lei Municipal 2.285/1995 foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/RJ, por violação aos arts. 112, § 1º, II, a e b, e 113, I, c/c 342 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 2. A disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica dos servidores públicos municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento." (negrito não original)

ministra Ellen Gracie, em 07.06.11, e do RE 554536 AgR/RJ<sup>4</sup>, relatado pelo Ministro Eros Grau, em 09.09.08.

Vale dizer, embora, em suas informações, a Câmara Municipal de Guarulhos tenha pontuado que "a inclusão do programa não irá acarretar nenhuma despesas para o Município, que se utilizará de profissionais do próprio quadro de funcionários da Administração Pública Municipal", não se tem notícia acerca da existência de profissionais habilitados para o desenvolvimento do programa específico no quadro de servidores públicos daquele Município, o que, aliás, não é crível no que tange, por exemplo, a existência de professores

<sup>4</sup> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 61, § 1º, DA CB/88. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEGISLAÇÃO LOCAL. FATOS E PROVAS. SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que o artigo 61, § 1º, da Constituição do Brasil, confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar os processos de elaboração de textos legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Esta cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição de 1988, é corolário do princípio da harmonia e interdependência entre os Poderes, sendo de compulsória observância pelos entes-federados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste. Precedentes. 2. Para dissentir-se do acórdão recorrido seria necessário o reexame de legislação local e de fatos e provas, circunstâncias que impedem a admissão do recurso extraordinário ante os óbices das Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento." *(negrito não original)*

<sup>4</sup> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 61, § 1º, DA CB/88. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEGISLAÇÃO LOCAL. FATOS E PROVAS. SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que o artigo 61, § 1º, da Constituição do Brasil, confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar os processos de elaboração de textos legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Esta cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição de 1988, é corolário do princípio da harmonia e interdependência entre os Poderes, sendo de compulsória observância pelos entes-federados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste. Precedentes. 2. Para dissentir-se do acórdão recorrido seria necessário o reexame de legislação local e de fatos e provas, circunstâncias que impedem a admissão do recurso extraordinário ante os óbices das Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento." *(negrito não original)*





# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

de equitação.

E, nem se cogite que a contratação não seria necessária, posto que, na justificativa do Projeto de Lei, seu autor, o vereador Eduardo Carneiro, menciona que "as atividades equoterápicas devem ser desenvolvidas por equipe multiprofissional com atuação interdisciplinar, que envolva o maior número possível de áreas profissionais nos campos da saúde, educação e equitação." (fls. 27).

Não bastasse a ilicitude na criação de cargos públicos por lei de iniciativa parlamentar, cabe destaque, ainda, que o fato trará em novas despesas ao erário municipal com o pagamento das respectivas remunerações, inexistindo previsão a respeito no diploma impugnado ou prévia dotação orçamentária específica, em afronta também aos arts. 25 e 169, p.º, 1, ambos da Constituição Bandeirante.

Ademais, a instituição do programa também acarretará gastos com a aquisição e manutenção de "equipamentos de montaria, particularmente correias, presilhas, estribos, selas e manta" e da "vestimenta do cavaleiro" (fls. 27), além da compra de ração, vacinas, etc.

Em conclusão, seja pelo vício de iniciativa, seja pela ausência de previsão orçamentária para instituição e manutenção do "Programa Municipal de Equoterapia", tem-se por inconstitucional a Lei impugnada.



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

## III -- Dispositivo.

Ante ao exposto, por meu voto, julga-se **procedente** a ação direta de constitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.688, de 27.02.12, do Município de Guarulhos.

**GRAVA BRAZIL** - Relator