



Prefeitura do Município de Apiaí  
Estado de São Paulo  
"PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

OFÍCIO Nº 072/2024 - SAJ

Ao  
Exmo. Senhor  
RICARDO DIAS DE PONTES  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Apiaí.

Com os meus cordiais e respeitosos cumprimentos, venho pelo presente junto a Vossa Excelência, com fulcro no inciso V, do artigo 73, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, encaminhar a Mensagem de Veto Total ao Projeto de Lei n.º 405, de 25 de abril de 2024, de autoria do Vereador João Paulo Pereira de Oliveira Pedroso, a fim de que esta seja apreciada e votada por essa Egrégia Casa Legislativa.

Sem outro particular de relevância, aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência e aos demais nobres Vereadores, os meus protestos de elevada estima e distinta consideração, estando à disposição para elucidar outros esclarecimentos.

Em anexo, as justificativas.

Apiaí-SP, em 09 de outubro de 2024.

SERGIO VICTOR  
BORGES  
BARBOSA:08551639846

Assinado de forma digital por  
SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:08551639846  
Dados: 2024.10.10 14:34:19  
-03'00'

SERGIO VICTOR BORGES BARBOSA  
Prefeito do Município de Apiaí

PROTOCOLO  
CÂMARA MUNICIPAL  
DE APIAÍ / SP  
CNPJ 50.784.248/0001-69  
Data 30 / 30 / 24  
Nº Port 234  
Responsável M. Otello

Oh



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo "PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

### MENSAGEM DE VETO

Dirijo-me à essa Colenda Casa Legislativa, para comunicar-lhes, que nos termos do §2º, do artigo 59, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 405, de 25 de abril de 2024, de autoria do Vereador João Paulo Pereira de Oliveira Pedrosa que "*Institui o Programa 'PORTEIRA ADENTRO', de atendimento aos produtores rurais do Município de Apiaí, Estado de São Paulo e dá outras providências*", pelos motivos a seguir aduzidos:

### RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Inobstante os nobres intuitos que nortearam a proposição parlamentar, obrigo-me a negar sanção ao projeto de lei em comento, em razão deste ser eivado de **vício de inconstitucionalidade**, resultante da usurpação do poder de iniciativa, pois cria programas e disciplina serviços públicos, é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, e mormente, de **vício de ordem técnica**, porquanto não houve a indicação das fontes de receita para custear as despesas que serão emanadas com a execução do programa idealizado pelo Poder Legislativo, tampouco a inclusão do programa na lei orçamentária anual.

Pois bem.

Conquanto meritosa, a pretensão parlamentar invade os atos administrativos e discricionários previstos na seara de competência exclusiva do Poder Executivo, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

Ainda que a propositura em apreço possua viés autorizativo, a natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

*"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização*



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo "PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

*- por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).*

**A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.**

Neste sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

"LEIS AUTORIZATIVAS - INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo "PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente" (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que assim manifestou:

*"Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas"* (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

Para além disso, **a pretensão parlamentar além de imiscuir-se em matéria afeta ao Poder Executivo, cria despesas ao Município sem sequer indicar fonte de custeio, intenta-se criar diversas obrigações para o Executivo e seus servidores.**

Salientamos ainda que além de criar obrigações de caráter contínuo e permanente ao Poder Executivo, a referida proposta de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos decorrentes da instituição do "Programa Porteira Adentro" que, no caso, são evidentes, haja vista que ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.

Isso implica contrariedade ao disposto no arts. 25 e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo.

*Artigo 25: Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.*

*Artigo 176: São vedados:*

*I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;*

*(...)*

Dessa forma, caso a proposição *sub examine* fosse sancionada, estar-se-ia criando um dispêndio não previsto ao Poder Público Municipal, ferindo, por conseguinte, o disposto nos incisos I e II, do art. 167



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo "PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

da Constituição Federal, em razão da inobservância dos limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, observa-se que os dispositivos supracitados corroboram a manifesta inconstitucionalidade por prever aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária.

Portanto, faz-se necessário consignar que a ausência dos referidos recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável, tendo em vista a importância da transparência no que concerne ao dispêndio daquilo que se aprova em lei, a fim de se saber se há lastro fiscal suficiente para se sustentar inovações nas políticas públicas.

Nessa esteira, nos termos do §1º, do art. 1º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17 que preveem o seguinte:

*"Art. 16: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§2º: A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;*

*"Art. 17: Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§1º: Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16, acima transcrito, estabelece que haja "adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

Dessa forma, conforme demonstrado, o Projeto de Lei nº 405, de 25 de abril de 2024 se mostra inconstitucional, haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Prefeitura do Município de Apiaí  
Estado de São Paulo  
"PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

Por fim, o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para avaliar, organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

À propósito, o inciso I, do artigo 57 e os incisos II e III, do artigo 120, todos da Lei Orgânica do Município de Apiaí repreendem veementemente a criação de despesas sem a respectiva previsão legal, bem como o aumento de despesas em matérias afetas ao Prefeito, senão vejamos:

*"Artigo 57: Não será admitido aumento da despesa prevista:  
I - nos projetos de iniciativa popular e nos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvamos, neste caso, os projetos de leis orçamentárias."*

*'Artigo 120: São vedados:  
(...)  
II - o início de programas ou projetos não incluídos no orçamento anual;  
III - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários originais ou adicionais;  
(...)'*

#### CONCLUSÃO

Posto isso, ainda que houvesse interesse público e conveniência administrativa, a sanção do projeto de lei não convalidaria o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa, tampouco da ausência do lastro orçamentário fiscal para custear todas as despesas emanadas da execução do programa idealizado pelo Poder Legislativo.

Assim, em hipótese alguma o Legislativo Municipal poder subtrair do Poder Executivo o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos, considerando que sequer há previsão delegando a matéria, o que de plano a torna **inconstitucional e contrária ao interesse público**.

Por todo o exposto, sem embargo dos meritórios propósitos que motivaram a iniciativa, vejo-me na contingência de vetar, na íntegra, o texto aprovado, nos termos do inciso V, do artigo 73, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, devolvendo o assunto à apreciação dessa Colenda Casa Legislativa que, com seu elevado critério, certamente se dignará a reexaminá-lo.

Apiaí-SP, em 09 de outubro de 2024.

SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:08551639846  
Assinado de forma digital por SERGIO VICTOR BORGES BARBOSA:08551639846  
Dados: 2024.10.10 14:35:09 -03'00'  
**SERGIO VICTOR BORGES BARBOSA**  
Prefeito do Município de Apiaí - SP

OK Recebido  
19.10.24