



Prefeitura Municipal de Campinas

Campinas, 06 de junho de 2024.

Mensagem nº 261/2024 - GP

Assunto: Encaminha razões de veto total ao projeto de lei nº 208/2021 *que “Cria o Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência no município de Campinas e dá outras providências”*.

SENHOR PRESIDENTE,

Comunicamos a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que nos conferem os artigos 50, alínea "c", 51, "caput", e 75, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, resolvemos vetar totalmente o projeto de lei nº 208/2021 *que “Cria o Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência no município de Campinas e dá outras providências”*.

Não obstante o intuito meritório do projeto, razões de ordem constitucional recomendam o veto total à proposição.

A mera leitura do texto do projeto de lei revela que o legislador não apenas estabeleceu princípios e diretrizes para elaboração das políticas públicas para proteção à infância e adolescência, mas exorbitou de sua competência ao dispor sobre a criação pelo Poder Executivo de um órgão colegiado como gestor do Observatório (art. 40), atribuindo-lhe inclusive competências já próprias de outro órgão público, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 3º e art. 7º ao art. 26). Também se verifica o transbordo da competência do Poder Legislativo, nos dispositivos que autorizam a criação de convênios com a União, Estados e pessoas de direito privado; a contratação da prestação, por terceiros, de serviços técnicos especializados; o oferecimento de vagas de estágio para estudantes; o recrutamento de trabalho voluntário (art. 41); bem como o estabelecimento de periodicidade anual na divulgação de informações (art. 2º, § 4º), avançando a proposição claramente sobre a chamada reserva da Administração.

Assim, o legislador foi além da criação da política pública e impôs ao Administrador obrigações que interferem nitidamente sobre a atividade administrativa e sobre o juízo de conveniência e oportunidade para implementação de programas, campanhas e políticas públicas, com repercussão direta nos órgãos da Administração.

Exmo. Sr.
Luiz Rossini
DD. Presidente da Câmara Municipal de Campinas



Prefeitura Municipal de Campinas

à Infância e Adolescência ser descrito com a função de estabelecer parâmetros para a construção de um sistema de diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município; em diversos dispositivos, o que se vê é a institucionalização de um órgão administrativo, com muitas competências que extrapolam a finalidade precípua de sua natureza, qual seja, de ser um espaço para coleta de dados a respeito da matéria, invadindo competência própria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 3º a 21) .

Com efeito, em observância ao disposto no artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Campinas, através da Lei nº 6.574/91, posteriormente reestruturado pela Lei nº 14.697/2013, como órgão deliberativo e de controle das ações de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Nos termos da Lei nº 14.697/2013, compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outras atribuições: participar da formulação da política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, assim como avaliando e controlando seus resultados; gerir o Fundo Municipal para Defesa da Criança e do Adolescente - FMDCA, criado pela Lei Municipal nº 6.905, de 07 de janeiro de 1992, alterada pela Lei Municipal nº 7.432, de 07 de janeiro de 1993, determinando critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos, observando o disposto no § 2º do artigo 260 da Lei Federal n. 8.069/90; estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização das iniciativas que envolvam crianças e adolescentes e que possam afetar seus direitos; apresentar sugestões para o Orçamento Municipal destinado à assistência social, saúde e educação, bem como ao funcionamento do Conselho Tutelar, objetivando a consecução da política formulada; e etc. (art. 12).

Ressalta-se, ainda, que segundo os termos do parágrafo único do art. 12 da citada lei municipal, a gestão do Fundo Municipal para Defesa da Criança e do Adolescente - FMDCA, é de responsabilidade exclusiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, ficando terminantemente proibida a terceirização ou privatização desta competência ou qualquer outra forma de delegação desta atribuição.

Assim, diante das competências legais do CMDCA afigura-se desarrazoado e contrário ao interesse público, a criação de outro órgão público para o monitoramento, o controle e a fiscalização dos serviços e das políticas públicas que tenham por objeto a criança e o adolescente, com competências que se sobrepõem às do Conselho.

Nesse sentido, a manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (protocolo nº 2024/08/6005): “ *Os observatórios de políticas públicas são mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de determinado território, tema ou segmento social, contribuindo para o monitoramento das políticas públicas dirigidas a crianças e adolescentes. Não obstante o relevante papel acima consignado, ele não deve se sobrepor ou se confundir com o disposto na Lei Municipal nº 14.697, de 07 de outubro de 2013, que dispõe que “O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA é um órgão deliberativo e de controle*



Prefeitura Municipal de Campinas

Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA é um órgão deliberativo e de controle das ações de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social, ou outra que vier a ser designada pelo Prefeito Municipal, composto de forma paritária, nos termos do artigo 88, inciso II da Lei Federal n. 8.069/90”.

Há mais, porém. O legislador também dispôs sobre ações a serem realizadas no âmbito do referido programa. Embora o Poder Legislativo possa elaborar leis com normas genéricas sobre políticas públicas e destacar recursos, nas leis orçamentárias de sua competência, para determinada área ou ação, não pode disciplinar, concretamente, o modo como a Administração deve agir, na execução de serviços e políticas públicas que tenham por objeto a criança, o adolescente e a família, o que, repita-se, fere a Constituição Estadual.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. -

O princípio constitucional da reserva de 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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/01).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de



Prefeitura Municipal de Campinas

repassa de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente” (ADI nº 4288, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 29/06/20).

Cumpra observar que cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, nos termos dos arts. 5º, 47, II, XIV, e XIX, “a”, da CE, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE, *in verbis*:

Constituição Estadual:

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

....

Artigo 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;

....

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;

.....

Artigo 144 - 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.

O detalhamento das atribuições do Observatório e a imposição ao Poder Executivo de criação de um órgão colegiado para sua gestão, caracteriza clara intromissão do Poder Legislativo no plano das atribuições privativas do Poder Executivo, no que toca à gestão de políticas públicas.

Ensina Hely Lopes Meirelles:

“Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas



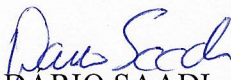
Prefeitura Municipal de Campinas

municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental (...)” (*in* Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 617 – grifos nossos).

A propositura afronta, assim, os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual e o princípio da reserva da administração, que “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da divisão funcional dos poderes e consequente vedação da chamada *ultra vires legislatoris*” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, rel. Ministro Francisco Falcão, j. 28/3/2022, DJe de 31/3/2022).

Essas as razões do veto total ao projeto de lei nº 208/2021, medida que aguardamos seja mantida por essa Egrégia Casa de Leis.

Ao ensejo, renovamos a Vossa Excelência e ilustres Vereadores nossos protestos de estima e respeito.


DARIO SAADI
PREFEITO MUNICIPAL