



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2280/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

**Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 20/2019, que autoriza o Poder Executivo celebrar convênios, contratos, termos aditivos e ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI; e dá outras providências.**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 111.06.2019, referente ao Autógrafo nº 67/2019, em relação ao Projeto de Lei nº 20/2019, que autoriza o Poder Executivo celebrar convênios, contratos, termos aditivos e ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI; e dá outras providências.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 20/2019, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas argumentações, esclarece que segundo o princípio da separação dos poderes, o Poder Legislativo não pode atribuir obrigação de fazer ao Executivo através



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de projeto de lei sob pena de torná-lo inconstitucional, uma vez que tal imposição configura clara subordinação de um Poder ao outro, ferindo a harmonia a independência entre eles.

E ainda, que é sabido, a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública**.

Aduz que, a Lei Orgânica do Município em seu art. 42, VI, por sua vez estabelece:

*“Art. 42. É de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

***VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.” (g/n)***

Alega que o vício de iniciativa macula de nulidade todo o processo legislativo, que nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo, por meio da sanção, tem o poder de convalidar a norma inconstitucional, como se infere do entendimento firmado no STF.

Posteriormente, argumenta que os fundos municipais são órgãos instituídos por lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, cabendo somente a ele legislar, propor alterações ou extingui-los.

Por derradeiro, ressalta que **o §6º do art. 11 do Autógrafo nº 67, de 2019**, da maneira como fora apresentado, não possibilita sua aplicabilidade legal, tendo fixado de forma genérica o percentual de repasse obrigatório, tornando a matéria inaplicável.

Ao final resolve vetar parcial a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Passemos à análise.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

#### 2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

*“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

#### 2.2. Da Inconstitucionalidade alegada



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Alcaide alega inconstitucionalidade da propositura, pois compete ao Poder Executivo iniciar de forma privativa, **os projetos de lei que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública**, o que representa indevida afronta ao princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes do Estado.

E ainda que, deve ser observada a Lei Orgânica Municipal, especialmente quanto ao art. 42, VI, concluindo-se que o autógrafo em análise padece de vício de iniciativa.

Posteriormente, argumenta que os fundos municipais são órgãos instituídos por lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, cabendo somente a ele legislar, propor alterações ou extingui-los.

Por derradeiro, ressalta que **o §6º do art. 11 do Autógrafo nº 67, de 2019**, da maneira como fora apresentado, não possibilita sua aplicabilidade legal, tendo fixado de forma genérica o percentual de repasse obrigatório, tornando a matéria inaplicável.

Entretanto, pelas razões apresentadas, não se consegue vislumbrar **qual é a inconstitucionalidade** (não se presume, tem que ser demonstrada), **tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica (violação ao princípio da separação dos poderes), sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.**

O único dispositivo normativo supostamente violado, **que foi mencionado de forma objetiva e concreta, foi o art. 42, VI, da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.**

### 2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Podemos verificar que os argumentos apresentados não possuem relação com a teoria de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Nos Estados dotados de Constituições escritas do tipo rígidas, a alteração do texto constitucional exige um procedimento especial, estabelecido pelo próprio constituinte originário, mais difícil do que o exigido para a produção do direito ordinário (subconstitucional).

A primeira consequência - sobremaneira relevante - dessa exigência de formalidades especiais para a reforma da Carta Política é que nos ordenamentos de Constituição rígida vigora o princípio da supremacia formal da Constituição. Vale dizer, nesses sistemas jurídicos que adotam Constituição do tipo rígida, as normas elaboradas pelo poder constituinte originário são colocadas acima de todas as outras manifestações de direito.

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais<sup>1</sup>.

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

**Significa dizer que para uma norma ter validade dentro desses sistemas há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis.**

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição<sup>2</sup>.**

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

---

<sup>1</sup> Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso, para a modificação do texto constitucional.

<sup>2</sup> Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para compreensão dessa assertiva, basta constatar que em um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota, não existe qualquer possibilidade de que um provimento deste venha a ser declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, não existirá nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

Destarte, para que se tenha um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis e atos, normativos ou concretos, faz-se insofismável a necessidade de que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o processo que deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional. É a própria Constituição que estabelece os órgãos encarregados de exercer tais competências e procedimentos especiais, que variam de um regime constitucional para outro e que consubstanciam o que denominamos controle de constitucionalidade.

Dessa forma, podemos afirmar que são 02 (dois) os pressupostos para o controle de constitucionalidade: (a) a existência de uma Constituição do tipo rígida; (b) a previsão constitucional de um mecanismo de fiscalização da validade das leis.

É ainda relevante destacar que ao mesmo tempo em que uma Constituição do tipo rígida é pressuposto da existência do controle de constitucionalidade, não é menos verdade que esse mesmo controle é pressuposto e garantia de uma Constituição rígida. Isso porque, caso não haja órgão com a função de exercer o controle de constitucionalidade, a Constituição ficará sem meios de fazer valer a sua supremacia em face de condutas afrontosas ao seu texto.

Podemos sintetizar essas breves considerações sobre a teoria da inconstitucionalidade e o controle de constitucionalidade da seguinte forma:

- a) a noção contemporânea de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem como pressuposto a existência de uma Constituição do tipo rígida;**
  
- b) a rigidez da Constituição tem como consequência imediata o princípio da supremacia formal da Constituição;**



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- c) o princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam de acordo com o texto constitucional;
- d) aquelas normas que não estiverem de acordo com a Constituição serão inválidas, inconstitucionais e deverão, por isso, ser retiradas do ordenamento jurídico;
- e) há necessidade, então, de que a Constituição outorgue competência para que algum órgão (ou órgãos), independente do órgão encarregado da produção normativa, fiscalize se a norma inferior está (ou não) contrariando o seu texto, para o fim de retirá-la do mundo jurídico e restabelecer a harmonia do ordenamento; e
- f) sempre que o órgão competente realizar esse confronto entre a lei ou ato normativo e a Constituição, estará ele efetivando o denominado "controle de constitucionalidade".

Como já mencionado, os argumentos apresentados pelo Alcaide **não faz qualquer menção de incompatibilidade entre o texto do projeto de lei, ora aprovado, com dispositivos da Constituição Federal e/ou Estadual**, pois a argumentação está genérica (violação do princípio da separação dos poderes), portanto, não podemos, de forma correta e objetiva, saber qual é a suposta inconstitucionalidade.

Pelas características das razões do veto total oposto, podemos deduzir que ele se refere a uma suposta violação ao disposto no **art. 61, §1º, II, "e" da Constituição Federal e art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de São Paulo**, com o qual argumenta ser hipótese de vedação constitucional ao exercício da iniciativa do Legislativo.

Dessa forma, a menção a **suposta infringência ao art. 42, VI, da Lei Orgânica do Município de Santo André, não gera uma inconstitucionalidade**, pela exegese do disposto nos **arts. 102, I, "a" e 125, §2º, ambos da Constituição Federal**, portanto, as razões do veto estão juridicamente equivocadas, **pois a infringência a tal dispositivo da Lei Orgânica poderia gerar no máximo uma ilegalidade, e não uma inconstitucionalidade.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Convêm salientar que, a **simples alegação de ocorrência de “vício de iniciativa”**, sem levar em consideração que a iniciativa do Projeto de Lei nº 20/2019, **foi deflagrada pelo Alcaide, no mínimo, não nos parece tecnicamente e juridicamente adequada.**

### 2.2.2. Infringência ao art. 42, VI, da Lei Orgânica do Município de Santo André – Vício de Iniciativa

Alega o Alcaide a ocorrência de vício de iniciativa por infringência ao art. 42, VI, da Lei Orgânica do Município de Santo André, que possui a seguinte redação:

*“Art. 42. É de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

*VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”*

Esse dispositivo foi inserido na Lei Orgânica Municipal, em decorrência da aplicação do princípio da simetria constitucional, reproduzindo o disposto no **art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal e art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de São Paulo.**

Transplantada a norma constitucional em tela para o plano dos Municípios, e feitas as indispensáveis adaptações tendo em vista as peculiaridades locais, tem-se que a iniciativa para desencadear o processo de formação das leis pertinentes à **criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública**, é deferida com privatividade, ao Chefe do Executivo Municipal, conclusão que é reforçada pelo preceito inserido no art. 29, da Constituição Federal.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípuo do Estado.

Acreditamos que pela característica dos argumentos utilizados, deve-se estar alegando inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em decorrência da Emenda Aditiva apresentada e aprovada pelo Legislativo.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço (**§6º, do art. 11, do PL nº 20/2019**)<sup>3</sup> não invade seara de competência privativa do Poder Executivo, pois não está **criando, estruturando ou estabelecendo atribuições as Secretarias e órgãos da Administração Pública**. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.

Não se pode olvidar, outrossim, que o estabelecimento de regras gerais e abstratas a respeito de determinado assunto de interesse local é de iniciativa legislativa ampla, cabendo ao Poder Executivo tão somente a iniciativa privativa de projetos que criem regras concretas e que interfiram nos órgãos que compõem a Administração Pública. Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles

*"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental,*

---

<sup>3</sup> Art. 11, §6º, PL nº 20/2019: *"Fica garantido o repasse de percentual de recursos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI ao Fundo Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – FUMGESAN."*



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...*

**4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".<sup>4</sup> (g/n)**

Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Legislativo, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva<sup>5</sup>. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva<sup>6</sup>.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca."<sup>7</sup>*

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**, São Paulo: RT, 1984, pg. 24.

<sup>5</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

<sup>6</sup> STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

<sup>7</sup> STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o princípio hermenêutico da conformidade funcional, de forma que o intérprete ***não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido.***<sup>8</sup>

Ademais, ainda que o estabelecimento dessas regras gerais cause certa interferência nas atribuições de órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública, ***não se trata de atribuições que gerem despesas, estando incluídas nas próprias atribuições ordinárias do órgão público.***

Em Acórdão recente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>9</sup>, proposta pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Santo André, em face da **Lei Municipal nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, que autoriza a empresa concessionária de serviço de abastecimento de água do Município de Santo André, a instalar, mediante solicitação do consumidor, equipamento eliminador de ar nas tubulações que antecede o hidrômetro de seu imóvel.**

O argumento jurídico utilizado pela Procuradoria do Município foi a ocorrência de inconstitucionalidade forma por vício de iniciativa (art. 61, §1<sup>a</sup>, II, “a”, “c” e “e”, da CF, e art. 47, II e XIV da CE), ***pois a lei municipal estabelece regras e determina execução de serviços por autarquia municipal, cuja iniciativa legislativa sobre a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo, intervindo, assim, o Legislativo, direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas específicas.***

Na decisão, o eminente Desembargador Relator deixa claro que esses argumentos utilizados pela Procuradoria Municipal já foram superados pela nova orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como esse Legislativo já vem alegando, senão vejamos:

---

<sup>8</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

***“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.***

(...)

***Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (g/n)***

Convém registrar que, em caso análogo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou constitucional lei que estabelecia atribuições que já estavam na esfera de competência do órgão previsto na norma:

***“1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal.***

---

<sup>9</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgado em 22/05/2019.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. [...]. É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.**

**3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa [...]. Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso**



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado Rua da Saúde (para incentivar a prática de exercícios físicos). [...] Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente".<sup>10</sup> (g/n)*

Neste diapasão, podemos concluir que a competência para disciplinar a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa.

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula política pública, na qual podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que a Emenda ao Projeto de Lei nº 20/2019, é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

**Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.**

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

---

<sup>10</sup> TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator: Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo, Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 08 de agosto de 2019.

Ivan Antonio Barbosa

Diretor de Apoio Legislativo

OAB/SP 163.443