



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5414/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Lucas Zacarias

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 133, de 2019, que acrescenta parágrafo único ao art. 5º da Lei 7.506, de 10 de julho de 1997, que regulamenta o funcionamento das feiras livres.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 152.09.2022, referente ao Autógrafo nº 102, de 2022, referente ao Projeto de Lei CM nº 133, de 2019, que acrescenta parágrafo único ao art. 5º da Lei 7.506, de 10 de julho de 1997, que regulamenta o funcionamento das feiras livres.

Conforme consta da justificativa da propositura, os Feirantes que comercializam alimentos e bebidas para consumo imediato nas feiras livres, como por exemplo, pasteis e caldo de cana, necessitam mais espaço para bem atender seus fregueses que compram para consumir de imediato nas feiras e comem em pé, sem qualquer conforto.

E ainda que, os feirantes reivindicam um espaço maior e isso só será possível através da extensão da barraca, aumentando o espaço e permitindo colocar mesinhas e cadeiras para uso dos fregueses. No entanto, a atual legislação não prevê essa possibilidade.

Por fim, informalmente alguns feirantes colocam mesas e cadeiras, mas é importante que haja previsão legal para resguardar os comerciantes para que não sejam penalizados pela fiscalização no cumprimento do ser dever.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, o art. 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

E ainda que, desse modo, a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no art. 30 da Lei Maior.

Argumenta que, a permissão ou autorização que se pretende instituir no âmbito do Município de Santo André se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 133, de 2019, dispõe sobre matéria estritamente municipal, relacionada à gestão política do Poder Executivo, ou seja, do Prefeito Municipal. O Projeto de Lei, portanto, contém vício de iniciativa.

Aduz que, a Câmara Municipal, indevidamente regulou diretamente o funcionamento de feira municipal permanente, deliberando sobre atos de gestão, implicando afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes de observância obrigatória pelos Municípios.

Alega que, o Tribunal de Justiça de São Paulo já afirmou que é inequívoco, portanto, que a matéria concernente às feiras livres é típica da gestão administrativa local, pelo que, ao editar lei disciplinando-a, o Poder Legislativo indevidamente invadiu a esfera de competência do Executivo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2210535-48.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Luiz Antonio de Godoy).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta ainda que, a Câmara Municipal dispôs sobre matéria eminentemente administrativa, que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, malferindo o disposto nos arts. 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", ambos da Constituição Estadual.

Aduz que, com o aumento da metragem de determinadas barracas, haverá a necessidade de remanejamento dos locais em que ficam as demais barracas, contudo, há feiras livres que não comportam essa mudança.

Alega que, no Projeto de Lei deveria constar, inclusive, a vistoria e a análise pela Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André - CRAISA sobre esse aumento de metragem. Importante frisar, que no ano corrente, a CRAISA realizou chamamento público para ocupação dos espaços vagos nas feiras livres, desse modo, houve um redimensionamento de todas as barracas.

Por fim, não consta no PL CM nº 133, de 2019, a previsão de cobrança de taxa de feirante sob a área acrescida à licença. Portanto, há flagrante desequilíbrio constitucional e legal na presente propositura.

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

É breve o relatório.

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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que o art. 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda que, desse modo, a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no art. 30 da Lei Maior.

Argumenta que, a permissão ou autorização que se pretende instituir no âmbito do Município de Santo André se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 133, de 2019, dispõe sobre matéria estritamente municipal, relacionada à gestão política do Poder Executivo, ou seja, do Prefeito Municipal. O Projeto de Lei, portanto, contém vício de iniciativa.

Aduz que, a Câmara Municipal, indevidamente regulou diretamente o funcionamento de feira municipal permanente, deliberando sobre atos de gestão, implicando afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes de observância obrigatória pelos Municípios.

Alega que, o Tribunal de Justiça de São Paulo já afirmou que é inequívoco, portanto, que a matéria concernente às feiras livres é típica da gestão administrativa local, pelo que, ao editar lei disciplinando-a, o Poder Legislativo indevidamente invadiu a esfera de competência do Executivo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2210535-48.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Luiz Antonio de Godoy).

Argumenta ainda que, a Câmara Municipal dispôs sobre matéria eminentemente administrativa, que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, malferindo o disposto nos arts. 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", ambos da Constituição Estadual.

Aduz que, com o aumento da metragem de determinadas barracas, haverá a necessidade de remanejamento dos locais em que ficam as demais barracas, contudo, há feiras livres que não comportam essa mudança.

Alega que, no Projeto de Lei deveria constar, inclusive, a vistoria e a análise pela Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André - CRAISA sobre esse aumento de metragem. Importante frisar, que no ano corrente, a CRAISA realizou





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

chamamento público para ocupação dos espaços vagos nas feiras livres, desse modo, houve um redimensionamento de todas as barracas.

Por fim, não consta no PL CM nº 133, de 2019, a previsão de cobrança de taxa de feirante sob a área acrescida à licença. Portanto, há flagrante desequilíbrio constitucional e legal na presente propositura.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local: organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);

d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);

e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);

f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).

Esse modelo de partilha constitui **a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a **transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras".¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**.² (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

"É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

***A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais*".**³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

"(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”⁴ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa, podemos verificar que refere-se à matéria de “**predominante interesse local**” e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, **art. 30, I, da Carta Republicana**, tendo em vista tratar-se de propositura que **acrescenta parágrafo único ao art. 5º da Lei 7.506, de 10 de julho de 1997, que regulamenta o funcionamento das feiras livres.**

Sobre a regulamentação de feiras livres, ensina Hely Lopes Meirelles:

“As feiras livres são típicas e tradicionais instituições municipais. Realizam-se na forma do regulamento de cada Municipalidade nos locais, nos dias e nas condições estabelecidas pela Prefeitura, e ficam sujeitas inteiramente à sua fiscalização. A participação nas feiras livres depende de permissão ou autorização (nunca de concessão) para exposição e venda de produtos de consumo doméstico, nos locais indicados, nas vias e logradouros públicos, pelos feirantes que obtiverem o respectivo alvará, atendidas as condições regulamentares e paga a remuneração cabível.”⁵ (g/n)

É indiscutível, portanto, que os Municípios detém autonomia para regulamentar as feiras livres de acordo com suas próprias realidades, **não havendo, sob essa perspectiva, infringência ao princípio federativo.**

2.2.2. Do Princípio da Reserva de Administração – Vício de Iniciativa

A **reserva de Administração** em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, **visando resguardar o núcleo central da função administrativa** contra indevidas ingerências. Tutela, assim, **o mérito administrativo.**

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 470.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Desta forma, vedam-se indevidas ingerências tanto de entidades do Legislativo como do Judiciário nesse campo atribuído à Administração para o exercício da função principal. Tal proteção não favorece somente ao Poder Executivo, mas sim à Administração Pública como um todo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. **Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.**

Logo, extrai-se da **reserva de Administração** em sentido estrito um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da Administração Pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Evidentemente, a tarefa de saber se a lei ultrapassou esses limites apresenta-se bastante complicada. Além da subjetividade do interprete, tem-se uma ausência de critérios prévios para análise – ou mesmo inviabilidade ou dificuldade prática em estabelecê-los. É uma tarefa a ser desenvolvida, em boa parte, casuisticamente. Essa função de controle poderá ser exercida pelo Judiciário, órgão alheio ao conflito, inclusive no âmbito do controle de constitucionalidade.

No que tange à **reserva de Administração** em sentido estrito, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua existência como um **princípio constitucional**, de modo a





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em determinadas matérias de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo, senão vejamos:

*“Dessa forma, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, **no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração**, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em ‘um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento’ (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª edição, p. 739). **Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração.** (...) Assevere-se, ainda, que a iniciativa privativa de leis por parte do Presidente da República está prevista no artigo 61, §1º, da Constituição da República. Nada obstante, apesar de a Constituição retratar essas situações como de iniciativa privativa do Presidente da República, por força do princípio da simetria, tal prerrogativa se estende aos Chefes do Executivo das outras Unidades Federativas. Conseqüentemente, as leis decorrentes das situações previstas no rol do mencionado artigo que forem editadas sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo são inconstitucionais, por vício formal de iniciativa. (...)”⁶ (g/n)*

Em interessante decisão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar em 01/02/2005 o Recurso Extraordinário nº 302.803-1/RJ, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, reconheceu a inconstitucionalidade, por violação **do princípio da separação de poderes e do princípio da reserva de administração, de lei municipal do Rio de Janeiro**. Tal lei determinava que as “ruas de vilas” fossem reconhecidas como logradouros públicos (passando tais áreas, anteriormente de domínio privado, para o domínio público) e impunha ao Poder Público o dever de prestar serviços públicos nessas localidades – incrementado assim a despesa administrativa sem indicar contrapartida orçamentária. **Entendeu a corte que o Poder Legislativo, ao determinar drásticas alterações na política urbanística local, usurpou função administrativa atribuída ao Poder Executivo local.** Além disso, argumentou-se vício de iniciativa da lei.

Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de uma lei municipal de Andradina (ADI nº





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2300273-71.2020.8.26.0000), de autoria parlamentar, que criava uma **feira municipal** de produtos rurais e artesanais.

Ao propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Chefe do Poder Executivo alegou que a Câmara Municipal interferiu na sua esfera de atuação, já que cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo deflagrar processo legislativo afeto a organização, planejamento e direção administrativa. Por maioria de votos, a ação foi julgada procedente.

Conforme o relator, desembargador Renato Sartorelli, a norma não dispôs abstratamente sobre a proteção de patrimônio cultural no âmbito local, mas **regulou diretamente o funcionamento de uma feira municipal permanente, "deliberando sobre atos de gestão, implicando afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes de observância obrigatória pelos municípios"**.

O magistrado lembrou que a competência do Legislativo Municipal se restringe à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do chefe do Poder Executivo o exercício da função típica de administrar, regulamentando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e funcionamento da administração.

Segundo o desembargador Renato Sartorelli, cabe ao prefeito, não aos vereadores, a fixação de critérios para permissão ou autorização de venda e exposição de produtos alimentícios, naturais e artesanais em vias e logradouros públicos, como decorrência do poder de gerir a utilização e a conservação do patrimônio local, nele inseridos os bens de uso comum do povo (art. 99, I, do Código Civil).

“EMENTAS: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.606, DE 18 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE ‘DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA FEIRA MUNICIPAL DE PRODUTOS RURAIS E ARTESANAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU E REGULAMENTOU O FUNCIONAMENTO DE FEIRA MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS

⁶ STF, RE 722101 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/09/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE

“O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública”. “A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual.”⁷

Dessa forma, há ofensa ao **princípio da separação de poderes** ao invadir o espaço denominado **reserva de Administração**, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para **a prática de atos de direção superior da Administração e mesmo atos ordinários, insuscetíveis de interferência ou invasão pelo Parlamento.**

Sob essa perspectiva o Projeto de Lei CM nº 133/2019 é inconstitucional.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 133/2019 é **INCONSTITUCIONAL** e **ILEGAL**.

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”***.

⁷ TJSP, ADI nº 2300273-71.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator Renato Sartoreli, julgado em 16/06/2021.





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, 16 de setembro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

