



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5454/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Drº Fábio Lopes

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 134/2019, que altera a Lei Municipal nº 10.198/2019, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal no Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 260.11.2019, referente ao Autógrafo nº 169, de 2019, em relação ao Projeto de Lei CM nº 134/2019, que altera a Lei Municipal nº 10.198/2019, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal no Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa, o projeto de lei tem a finalidade de gerar uma forma de custeio para o Fundo Municipal de Proteção ao Animal, através da Contribuição Voluntária, para que a saúde e bem estar animal seja de fato garantida.

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.

Em suas razões de veto, ressalta que o Executivo não precisa de autorização para construir obras, criar programas, instituir práticas onde, quando e da forma que lhe pautar o poder discricionário de que é titular para esse fim. A autorização legislativa somente é necessária para a prática dos atos expressamente previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, e nestes casos a iniciativa cabe ao Chefe do Executivo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, embora alguns estudiosos do Direito entendam que não haja obrigação de cumprimento neste tipo de lei, é certo que a Constituição Federal não menciona que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, é inconstitucional qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, como os projetos autorizativos, obrigando ou não o Poder Executivo.

Argumenta que, não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre instituição de ações governamentais, as quais devem ser iniciativa do Poder Executivo, como o fez o Autógrafo em tela, a exemplo dos arts. 41A, 41C e 41D, isso porque a Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública.

Aduz que, a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Esclarece que a Lei Orgânica do Município, no seu art. 42, VI, estabelece que:

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

(...)

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

Ressalta que, a lei que se pretende alterar teve rejeitado o veto aposto ao Autógrafo nº 76, de 2019, que encaminhou o Projeto de lei CM nº 11, de 2018, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal no Município de Santo André e, na sequência, foi promulgada por esse Poder Legislativo a Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019.

Alega que, na oportunidade foram apresentados todos os argumentos que indicaram a inconstitucionalidade da matéria, por vício de iniciativa, e que agora, a Administração está diante de situação análoga, ou pior, pelo fato de que uma lei





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

inconstitucional não gera efeito no mundo jurídico, e conseqüentemente sua alteração é inócua, tendo em vista que também será inconstitucional.

Por fim, comunica oficiosamente que a Administração propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, quanto à Lei municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, e essa Casa de Leis será comunicada oficialmente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Ao final resolve vetar totalmente a proposição 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:

“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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(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 Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Lei municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019

Foi proposta em 21/11/2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2261619-49.2019.8.26.0000, pelo Chefe do Poder Executivo, em face da Lei municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em despacho de 22/11/2019, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo como Relator, o Desembargador Elcio Trujillo, deferiu a liminar pleiteada, suspendendo a eficácia da Lei municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, até posterior deliberação.

Em 04/02/2020, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, protocolizou as informações referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99.

Dessa forma, caso seja derrubado o veto total oposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei CM nº 134/2019, e publicada a Lei municipal respectiva, a mesma terá suspensa a sua eficácia até decisão de mérito da ação.

2.3. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, ressalta que o Executivo não precisa de autorização para construir obras, criar programas, instituir práticas onde, quando e da forma que lhe





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pautar o poder discricionário de que é titular para esse fim. A autorização legislativa somente é necessária para a prática dos atos expressamente previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, e nestes casos a iniciativa cabe ao Chefe do Executivo.

Alega que, embora alguns estudiosos do Direito entendam que não haja obrigação de cumprimento neste tipo de lei, é certo que a Constituição Federal não menciona que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, é inconstitucional qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, como os projetos autorizativos, obrigando ou não o Poder Executivo.

Argumenta que, não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre instituição de ações governamentais, as quais devem ser iniciativa do Poder Executivo, como o fez o Autógrafo em tela, a exemplo dos arts. 41A, 41C e 41D, isso porque a Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública.

Aduz que, a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Esclarece que a Lei Orgânica do Município, no seu art. 42, VI, estabelece que:

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

(...)

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

Ressalta que, a lei que se pretende alterar teve rejeitado o veto apostado ao Autógrafo nº 76, de 2019, que encaminhou o Projeto de lei CM nº 11, de 2018, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal no Município de Santo André e, na sequência, foi promulgada por esse Poder Legislativo a Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, na oportunidade foram apresentados todos os argumentos que indicaram a inconstitucionalidade da matéria, por vício de iniciativa, e que agora, a Administração está diante de situação análoga, ou pior, pelo fato de que uma lei inconstitucional não gera efeito no mundo jurídico, e conseqüentemente sua alteração é inócua, tendo em vista que também será inconstitucional.

Entretanto, analisando as razões do veto total oposto pelo Alcalde, possuímos entendimento jurídico diametralmente oposto, senão vejamos.

2.3.1. Da competência legislativa municipal em matéria de proteção ao meio ambiente

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, 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**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 próprio.**

Dessa forma, os **Municípios** também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a **autolegislação** — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*"A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente"*².

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local.

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“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 urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.”³

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”⁴**. (g/n)

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“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

³ 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.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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”.*⁶

É o que explica Regina Maria Macedo Ney 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 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”.*⁷

Ao analisarmos o Projeto de Lei CM nº 134/2019, podemos verificar que ele refere-se à **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à **competência legislativa municipal**, tendo em vista tratar-se de propositura que **altera a Lei Municipal nº 10.198/2019, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André.**

O art. 24, VI, da Constituição Federal, prescreve que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção ao meio**

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ambiente e controle da poluição. E ainda, o art. 23, VI, da Carta Política, disciplina que é competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Sistematizando, o texto constitucional incluiu o **meio ambiente** nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (art. 24, VI, e §1º). **Aos Municípios cabe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II)**, o que significa dizer que sua competência legislativa fica restrita **aos assuntos de predominante interesse local**. No tocante à **competência material/administrativa**, esta é comum a todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e **Municípios** -, às quais cabe “**proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI, CF).

Do exame jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, podemos aferir a competência legislativa municipal em questões ambientais. Em matéria de Repercussão Geral (outubro de 2017), a competência municipal para legislar em matéria de **proteção ao meio ambiente**, voltou a ser questionada. Tratou-se de Recurso Extraordinário (RE 732686 RG / SP) interposto contra decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou inconstitucional Lei do município de Marília, à qual determinava a substituição de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por embalagens biodegradáveis.

No voto, o Ministro Relator expõe o entendimento consolidado do Plenário da Suprema Corte Constitucional: “Não é outro, senão, o entendimento do Plenário desta Suprema Corte ao reconhecer que “(...) **o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)”” (STF, RE 732686 RG / SP - SÃO PAULO, Rel. Min. LUIZ FUX)

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No tocante a iniciativa de projetos de lei sobre essa temática, “**proteção ao meio ambiente**”, em recentes decisões, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já decidiu que a competência é **concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo**, senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7437/2016, do Município de Guarulhos, que fixa “Diretrizes de Combate e Prevenção da Poluição Industrial no âmbito do Município de Guarulhos”. A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, no âmbito estadual, somente pode ter por parâmetro, a constituição estadual. Alegação de invasão da esfera privativa de iniciativa do chefe do poder executivo local. Inocorrência. Norma que estabeleceu regras gerais a serem regulamentadas pelo poder executivo. Constitucionalidade.

A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados, e União, nos termos do inciso VI, artigo 23 da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c/c, artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. AÇÃO IMPROCEDENTE.”⁸ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.692, de 06 de abril de 2017, do Município de Indaiatuba (“Dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis no município de Indaiatuba, e dá outras providências”). (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Não viola a competência privativa da União (arts. 23 e 24, CR/88) a norma municipal que se volta, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no âmbito local, ainda mais se respeita as regras editadas pela União para proteção do meio ambiente e controle da poluição (Lei nº 7.804/89 e Res. CONAMA 001/90 e 002/90). Muito menos haveria de se falar em iniciativa exclusiva do Alcaide, pois tal tema não se insere no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP). (2) VIOLAÇÃO À NECESSIDADE, À OPORTUNIDADE/CONVENIÊNCIA, AO INTERESSE PÚBLICO E AO





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ESTADUAL: Impossibilidade de exame dessas teses em sede de ação objetiva. Falta de interesse processual flagrante (art. 485, VI, NCPC). (3) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar.”⁹ (g/n)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2039942-15.2017.8.26.0000, proposta em face da Lei nº 16.612/2017, do Município de São Paulo, que dispõe sobre “Programa de Combate a Pichações”, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reiterou sua jurisprudência sobre a matéria:

“(…)

Não houve, pois, o suposto vício formal.

Também não se pode prestigiar a alegação de que a impugnada Lei, porque de autoria do Legislativo, violou a reserva de iniciativa do Prefeito, anunciada nos artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual.

Aqui se cuidava de norma acerca de proteção ao meio ambiente urbano, tema que não se inclui no rol daqueles dispositivos e para qual, por isso, Legislativo e Executivo têm competência concorrente.

Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.

Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.

⁸ TJSP, ADI nº 21482412320168260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Amorim Cantuária, julgado em 02/02/2017.

⁹ TJSP, ADI nº 21410959120178260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira, julgado em 14/03/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, ele na realidade nem carregou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal - salvo em ponto que adiante se verá - incumbência que já não fosse sua.

Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.

Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carreadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Ainda recentemente, ao se debruçar sobre lei semelhante editada no Município de Suzano, este Órgão Especial assim se pronunciou:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano.

Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.

*Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. **Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. (...).**” (Adin nº 2246723-06.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 5.4.2017).¹⁰ (g/n)*

¹⁰ TJSP, ADI nº 2039942152017826.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado em 13/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse também é o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, exarado em Parecer elaborado pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, na ADI nº 2269347-83.2015.8.26.0000, senão vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.733, DE 26 DE JUNHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. FIXAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CASO DE MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM A SEPARAÇÃO DE PODERES. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE GERAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA NOVA. 1. O contencioso abstrato, concentrado, direto e objetivo de lei ou ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, ainda quando absorva ou reproduza norma constitucional federal, refutando o contraste de lei local com o direito infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal. 2. Competência comum municipal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e fauna (art. 23, inc. VII, CF). 3. A iniciativa legislativa reservada e a reserva da Administração são excepcionais e merecem interpretação estrita em virtude da regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente. 4. Lei de polícia administrativa, disciplinando sanções administrativas nas hipóteses de maus-tratos e abandono de animais, não se situa na esfera reservada. 5. Incogitável geração de novas despesas sem cobertura na imposição de obrigações a particulares e na previsão da elementar fiscalização pública preexistente. 6. Improcedência da ação.”
(g/n)

Não restam dúvidas de que a competência para deflagrar o processo legislativo sob a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 10.198/2019.

2.3.2. Da atuação do Poder Legislativo na elaboração de Políticas Públicas

Argumenta o Alcalde que o Poder Legislativo extrapolou claramente da função legiferante e fiscalizadora, ditando a forma de atuação do Executivo **nas políticas públicas**, gerando uma inconstitucionalidade formal.

Para satisfazer os interesses de uma comunidade, o Poder Público precisa tomar decisões que sejam capazes de garantir as necessidades aferidas. Essas decisões





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

são chamadas de políticas públicas e envolvem questões de ordem pública, tendo abrangência ampla, compreendidas, também, como estratégias de atuação, são estruturadas por meio de um processo decisório em que são levadas em conta complexas variáveis que surtam efeitos reais¹¹.

Maria Paula Dallari Bucci define políticas públicas como **"... programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados"**.¹²

De forma geral, pode-se dizer que políticas públicas **são planos, programas e projetos de atuação governamental destinados a satisfazer as necessidades da sociedade**. A esse propósito, pode-se dizer que *"... a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real"*.¹³

Então, uma das maiores atribuições do Estado é promover aos cidadãos, por meio das políticas públicas, os direitos constitucionalmente garantidos, concretizando programas, financiamentos e leis que traduzam as prioridades do governo¹⁴. É de responsabilidade direta do Estado o desenvolvimento de condições de vida digna para a população.

O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, as quais deveriam estar orientadas para arbitrar de forma justa e

¹¹ CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012, pg. 320. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>. Acesso em: 15/04/2018.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 241.

¹³ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**, Caderno CRH, nº 39, vol. 16, Salvador, pg. 26.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida¹⁵.

A formulação e a promoção das políticas públicas no Brasil são de responsabilidade do Estado, garantidor dos direitos básicos dos cidadãos, entendido de forma conglobada em que se atuam os 03 (três) Poderes instituídos na República.

Como a formulação das políticas públicas nos governos democráticos também traduzem suas plataformas eleitorais e os propósitos a serem alcançados por eles infere-se que os planos, programas e projetos de atuação devam ser pensados e produzidos conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, como forma de aglutinar a contribuição que cada um pode dar, dentro de suas atribuições próprias¹⁶.

O Poder Executivo tem, pelos seus recursos de poder e gestão do Estado, predominância na iniciativa e condução das políticas públicas. Porém, como representante da população, destinatária direta dos efeitos das políticas públicas, o Poder Legislativo merece mais atenção na escolha das prioridades e condução dos interesses e necessidades a serem concretizadas.¹⁷

O papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrito à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

“O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta

¹⁴ TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

¹⁵ COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Políticas públicas e violência estrutural**. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.), 2005. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, pg. 1.262.

¹⁶ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**, Caderno CRH, nº 39, vol. 16, Salvador, pg. 26.

¹⁷ TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições.*¹⁸

Importante ponto a se considerar é a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CF/88), mesmo diante da reorganização atual do mesmo, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

2.3.2.1. O princípio da tripartição dos poderes, evolução e aplicação atual da teoria

A discussão sobre a separação dos Poderes, em síntese, surge com o início do Estado Liberal como um caminho para evitar que as formas puras de governo (monarquia, aristocracia, democracia) degenerassem em formas impuras como a tirania, a oligarquia e a demagogia, dando azo ao abuso do poder, propondo, para evitar essa situação de coisas, um governo misto¹⁹. Depreende-se, assim, que a questão crucial que envolve o tema diz respeito ao poder²⁰.

A teoria da divisão dos poderes aparece pela primeira vez com John Locke, que em 1689 distinguiu Poder Legislativo de Poder Executivo²¹. Locke acenava para a existência de quatro poderes (Legislativo, Executivo, Federativo e Discricionário), que resultariam em apenas dois, ignorando totalmente a existência do Judiciário²². Contudo, a divulgação responsável pela repercussão da teoria da divisão dos poderes se deu através da obra “O Espírito das Leis”, de Charles de Montesquieu.

A obra que imortalizou Montesquieu apresenta uma resenha do pensamento político, onde o autor se preocupou com as leis desde a Antiguidade até seu tempo, que, segundo historiadores, fica no limiar da época contemporânea.²³ O princípio da separação

¹⁸ Idem, pg. 190.

¹⁹ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 50.

²⁰ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg. 21.

²¹ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 107.

²² CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pgs. 25/26.

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995pg. 43.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

dos poderes foi o ponto de partida que inspirou toda a “ciência política e o direito constitucional dos tempos modernos”²⁴. A magistral lição é encontrada nos Capítulos IV e VI do Livro XI do “O Espírito das Leis”²⁵, onde quem legisla não executa e quem executa não julga.

Montesquieu apresentava uma distinção de funções, referindo-se a uma pluralidade de órgãos que não se confundiam. Contudo, essa teoria ganha relevância ao demonstrar que a divisão de funções possibilitaria um maior controle do poder do Estado. “A idéia de um sistema de “freios e contrapesos”, onde cada órgão exerça as suas competências e também controle sobre o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu”²⁶.

Aprofundando sua análise no cerne mais importante dessa teoria, afirma Celso Ribeiro Bastos:

“Montesquieu, entretanto, foi aquele que por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.

Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há que existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação.

*Um não deve receber ordens do outro, as cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome”.*²⁷

As funções, dentro do contexto de atribuições do Estado, são as várias etapas em que se desenvolve a atividade estatal: “o exercício do poder estatal”²⁸. Essa atividade, em síntese, ocorre quando o Estado legisla, executa (ou administra) e julga.

²⁴ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 580.

²⁵ MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, pg. 166/168.

²⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Todavia, a questão não é tão simples. A problemática estaria resolvida se cada Poder ou órgão atuasse exclusivamente na sua função – o que não ocorre. Assim, necessário destacar a separação das funções, e não só a separação de Poderes ou órgãos, posto que o poder é um só²⁹.

Nos dias atuais, a rígida divisão dessas funções já se encontra superada, pois **“no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que tipicamente não seriam suas”**.³⁰ (negritamos)

José Afonso da Silva ensina que o princípio da tripartição não possui o mesmo caráter de rigidez como antes, pois, em vista das atividades do Estado contemporâneo, buscou-se um novo enfoque para a teoria da separação dos poderes e novas formas de eles se relacionarem. E finaliza dizendo que “atualmente se prefere falar em **colaboração de poderes**, que é característica do Parlamentarismo em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no Presidencialismo, desenvolvem-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*.”³¹ (negritamos)

Assim, pode-se dizer que o Legislativo, além da função de legislar, também julga e administra; o Judiciário, em conjunto com a função jurisdicional, pratica atos administrativos e legisla; por fim, o Executivo, seguindo a mesma regra, não se limita a aplicar de ofício a lei, mas exerce funções legislativas e julgadoras de maneira igualmente anômala – caracterizando, assim, funções atípicas, nos dizeres de Renato Alessi.³²

²⁷ Idem, pg. 312.

²⁸ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 574.

²⁹ GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, 5ª ed., t. 1, “Parte General”, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pg. IX-2.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

³¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 109.

³² ALESSI, Renato. **Principi di Diritto Amministrativo**, Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1971, pg. 10.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assiste razão José Horácio Meirelles Teixeira, para quem o princípio da separação dos poderes significa³³ **“entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário *colabora* com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência”**.³⁴ (negritamos)

Dando continuidade ao seu raciocínio, complementa: **“É nesse sentido que a Constituição Brasileira não fala, como já observamos, em separação de poderes, mas apenas em harmonia e independência dos poderes, e declara serem Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”**. Conclui o autor que é no exercício das funções excepcionais que reside o controle recíproco dos poderes.³⁵

O princípio constitucional da separação dos poderes não pode conduzir ao equívoco de um entendimento rígido, pois, como já dito, o poder é uno e seus órgãos desenvolvem funções típicas na maioria das vezes, e em outras oportunidades funções atípicas.

Assim, cabe, por oportuno, o alerta de Clémerson Merlin Clève: **“A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo”**.³⁶ (negritamos)

Celso Ribeiro Bastos, analisando e excetuando as funções atípicas contempladas na Lei Fundamental, assevera que o princípio da separação tem por escopo **“não permitir que um dos “poderes” se arroge o direito de interferir nas competências alheias, portanto, não permitido, por exemplo, que o Executivo passe a legislar e também a**

³³ Meirelles Teixeira ao cuidar do princípio da “separação de poderes” ou da “divisão dos poderes”, assevera: **“poder, aqui, significa apenas conjunto de órgãos do Estado, aos quais se atribui certa função específica, como tarefa principal, e ao lado dela, uma participação acessória em outras funções. Assim, Poder Legislativo equivale a “órgãos legislativos, Poder Executivo a órgãos executivos, Poder Judiciário a órgãos judiciários”** (**Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 575-576).

³⁴ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 585.

³⁵ Idem, pg. 585.

³⁶ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg.44.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*julgar ou que o Legislativo, que tem por competência a produção normativa, aplique a lei ao caso concreto.*³⁷

José Horácio Meirelles Teixeira entende que a **colaboração** é primordial para a organização constitucional e que, para atingir esse fim, necessária se faz uma distribuição das funções atípicas entre os órgãos do Estado.

E para tanto, assegura:

*“Para que tais fins sejam alcançados, órgãos legislativos deverão participar, muitas vezes, de funções e atos executivos, e reciprocamente; e atos de natureza judiciária serão, excepcionalmente, distribuídos à competência de órgãos legislativos e executivos; e, reciprocamente, atos e funções de natureza legislativa e executiva poderão, excepcionalmente, ser atribuídos ao Poder Judiciário”.*³⁸ (g/n)

Com o advento do paradigma do Estado Social, cresce a demanda por **políticas públicas** que atendam aos cidadãos e promovam o bem-estar geral. Um modelo tripartido de Poderes estanque torna-se, então, incapaz de responder satisfatoriamente aos reclames da sociedade, especialmente no que se refere ao processo de produção de leis.

Ao discorrer sobre a função legislativa, afirma Geraldo Ataliba:

*“Deveras, esta é a mais nobre, a mais elevada e mais expressiva de todas as funções públicas. Quem pode fixar genérica e abstratamente, com força obrigatória, os preceitos a serem observados não só pelos cidadãos, como pelos próprios órgãos do Estado, evidentemente enfeixa os mais altos e os mais expressivos dos poderes”.*³⁹

A medida que se consolidava a **cooperação institucional** entre os Poderes do Estado, o Executivo foi paulatinamente ganhando espaço dentro do *metiê* do processo legislativo. A prática moderna mostra a velocidade com que acontecem as mudanças sociais, e a prestação legislativa deve acompanhar prontamente esse desenvolvimento.

³⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

³⁸ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 584.

³⁹ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 48.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Sobre o tema, Carlos Roberto de Siqueira Castro asseverou que o Poder Legislativo não pode nem deve abdicar da função legiferante. Afinal, **“onde o Parlamento não legisla ou participa decisivamente da legiferação, também não controla nem fiscaliza os atos de governo, considerando-se que a atividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar”**⁴⁰. (g/n)

E, contínua:

“(...) desse modo, não se pretenda, de forma pueril a pretexto de instrumentalizar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, amputar do Parlamento a função de intervir conclusivamente no processo de formação das normas jurídicas, pois tal importa sempre, e em particular no sistema presidencialista, em abrir as porteiras para o galope da tirania e do abuso do poder. Nem se pense, também, que a morosidade, que é própria do processo de deliberação parlamentar, seja óbice à consecução do Governo moderno, marcado pelo dinamismo e pelo influxo do modelo empresarial. O fundamental é que o Parlamento e a Administração se entrossem em estreita colaboração para o atingimento dos fins do Estado a que um e outro devem servir.”⁴¹ (g/n)

As palavras-chaves para se entender atualmente e de forma adequada o princípio da separação dos poderes são **colaboração** e **controle recíproco**. Os 03 (três) Poderes só conseguirão exercer bem as suas incumbências e concretizar os objetivos colimados pela nação e positivados na Constituição, caso haja respeito à harmonia que deve prevalecer entre eles.

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.

⁴⁰ SIQUEIRA CASTRO, Roberto Carlos de. **O Congresso e as delegações legislativas**, Rio de Janeiro: Forense, 1986, pg. 31.

⁴¹ Ob. cit., pg. 31.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 restritiva⁴². Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva⁴³.

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.”⁴⁴ (g/n)

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*.⁴⁵

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

No caso sob exame, a vedação constitucional ao Legislativo para iniciar o processo legislativo de leis que criem ou extingam Ministérios/Secretárias e órgãos da Administração Pública (art. 61, §1º, II, “e”, da C.F e art. 24, §2º, 2, da CE/SP) é utilizada como impedimento para que o mesmo legisle sobre políticas públicas.

⁴² MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

⁴³ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

⁴⁴ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Refuta-se tal hipótese, uma vez que o Poder Legislativo apesar de não poder modificar a estrutura dos órgãos do Poder Executivo de forma a invadir o espaço de autoadministração do mesmo, **poderá atribuir novas funções, explicações ou regulamentação de atividade que cabe a determinado órgão**, uma vez que criar um órgão é diferente de criar uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão existente.

O Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão já mencionada, corrobora tal assertiva, senão vejamos:

“(…)

Não houve, pois, o suposto vício formal.

(…)

Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.

Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.

Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, ele na realidade nem carregou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal - salvo em ponto que adiante se verá - incumbência que já não fosse sua.

Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.

Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carreadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...).⁴⁶ (g/n)

Para João Trindade Cavalcante Filho, a alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal não veda que o Poder Legislativo inicie projetos de lei sobre políticas públicas, por entender que a iniciativa privativa não é a regra do ordenamento, ao contrário, deve ser aplicada em sentido estrito. Firma-se na interpretação literal do dispositivo citado, entendendo que a exclusividade do Presidente da República para propor projetos de lei se dá apenas na criação e extinção de órgãos e Ministérios, portanto, se a proposição não versar sobre criação (ou extinção) de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.⁴⁷

Importante observar que o Projeto de lei CM nº 134/2019, ao alterar a Lei Municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André, visa estabelecer regras gerais atinentes à **proteção ao meio ambiente e ao exercício do poder de polícia municipal**, matéria que foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo quando a Constituição Federal determinou ao Poder Público, em todas as suas esferas, Federal, Estadual, Distrital e **Municipal** (arts. 23, VI e 225), o **poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações**.

Especificamente a respeito da **proteção do meio ambiente**, reportamo-nos às lições de Hely Lopes Meirelles:

"Dessa forma, incluiu o meio ambiente nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (CF, art. 24, VI, e §1º). Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II) – o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local. No tocante à competência executiva (administrativa), esta é comum a todas as entidades estatais – União, Estados,

⁴⁶ TJSP, ADI nº 2039942152017826.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado em 13/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Distrito Federal e Municípios - , às quais cabe “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI).”*⁴⁸

E a respeito da competência legislativa, prossegue o ilustre mestre:

*“No tocante à proteção ambiental a ação do Município limita-se especialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos.”*⁴⁹

Dessa forma, a propositura combatida não invade seara de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, **pois em nenhum momento está sendo criado ou extinto qualquer órgão da Administração Pública, ou estabelecendo qualquer atribuição que já não pertença, e seja de competência do próprio órgão.** Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro da Casa Legislativa Andreense (art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André), 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, I a VI, do mesmo diploma legal; art. 24, §2º, 1 a 6, da Carta Bandeirante e art. 61, §1º, II, “a” a “f”, da Constituição Federal.

Portanto, a proposta legislativa alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe **normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

⁴⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.** Textos para Discussão, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg.592.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg.594.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Nestes termos, o projeto de lei encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de Políticas Públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A Lei nº 7.982, de 26 de dezembro de 2012, do Município de Jundiaí, também de iniciativa parlamentar, teve sua **constitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em acórdão assim ementado:**

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O DESCARTE DE MEDICAMENTOS INSERVÍVEIS. RESÍDUOS SÓLIDOS. TITULARIDADE DO MUNICÍPIO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E INCUMBÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA ORDENAR E CONTROLAR O USO DO SOLO, DE MODO A EVITAR A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE. CRITÉRIO DA TERRITORIALIDADE. INTERESSE LOCAL CONFIGURADO. LEI QUE, ADEMAIS, SE AJUSTA À LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O TEMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE." ⁵⁰ (g/n)

E ainda,

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "shopping centers" e outros estabelecimentos que especifica. Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, visando à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso VI, e 30, inciso I, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados. Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos

⁵⁰ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 0038909-63.2013.8.26.0000, Rel. p/ acórdão Márcio Bartoli, j. 31.07.13





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual. Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal. Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*⁵¹ (g/n)

Em Acórdão recente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵², 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.**

Os argumentos jurídicos utilizados pela Procuradoria do Município são os mesmos utilizados nas razões de veto, e na presente demanda, ou seja, vício de iniciativa (art. 61, §1ª, 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:

“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g.

⁵¹ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2222759-52.2014.8.26.0000, Desembargador Relator Paulo Domas Mascaretti, julgado em 05/02/2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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)

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André.

I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados.

II. VÍCIO DE INICIATIVA. Imposição genérica de instalação de brinquedos adaptados em parques de diversões públicos e privados que não interfere na

⁵² TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Desembargador Relator Ricardo Anafe, julgado em 22/05/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

gestão administrativa do Município. Medida de polícia administrativa. Inexistência de vício de iniciativa, nesse ponto.

III. Inconstitucionalidade, contudo, da determinação da obrigação de realização de convênios e parcerias pelo Poder Executivo para a aquisição e instalação de brinquedos adaptados (artigo 5º) e da fixação de prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação (artigo 6º) - Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Tema 917 de Repercussão Geral.

*Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente.¹⁵³
(g/n)*

E ainda, outros julgados recentes do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sobre a matéria que espelham este entendimento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.”⁵⁴ (g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.”⁵⁵ (g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.”⁵⁶ (g/n)

⁵³ TJSP, Órgão Especial, ADI 2256016-29.2018.8.26.0000, Desembargador Relator Moacir Peres, julgado em 12/06/2019.

⁵⁴ TJSP, Órgão Especial, ADI 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.

⁵⁵ TJSP, Órgão Especial, ADI 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.

⁵⁶ TJSP, Órgão Especial, ADI 2056692-29.2016.8.26.0000, j. 03 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.898, de 25 de abril de 2016, do Município de Mirassol, que 'Institui A Semana de Combate ao Aedes Aegypt no âmbito do Município de Mirassol'. Inicial que aponta ofensa a dispositivos que não guardam relação com o tema em debate, tal como carece de fundamentação correlata (artigos 1º, 111, 180 e 181 da CE, bem como artigo 22, inciso XXVII da CR). Impertinência de exame. Iniciativa oriunda do poder legislativo local. Viabilidade. Inconstitucionalidade formal não caracterizada. Lei que não disciplina matéria reservada à Administração, mas sim sobre programa de conscientização de caráter geral. Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma. ATO normativo, ademais, que não impõe qualquer atribuição ao Executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV E XIX, da Constituição Bandeirante, não constatada. Previsão orçamentária genérica que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes. Pretensão improcedente.”⁵⁷
(g/n)

“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.

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

⁵⁷ TJSP, Órgão Especial, ADI 2101150-34.2016, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 19.10.2016.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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".⁵⁸ (g/n)

⁵⁸ TJSP, Órgão Especial, ADI 2161483-49.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 20/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A “CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA”. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, 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. Nesse passo, é inconstitucional somente em parte a norma impugnada, exclusivamente, quanto ao seu artigo 2º. Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde e proteção da fauna, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 2º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO.”⁵⁹ (g/n)

⁵⁹ TJSP, Órgão Especial, ADI 2136179-48.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 05/04/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.024, de 19.10.2016, que “dispõe sobre o Executivo anualmente promover a campanha de conscientização para vacinação de cães contra a doença ‘CINOMOSE’, e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º e 6º. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna e à educação ambiental. Norma se destina à informação sobre prevenção de moléstias de animais domésticos, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa. Manifesto interesse local. Arts. 3º e 4º. Ingerência na organização administrativa. Descabido impor ao Executivo utilizar todos os meios de comunicação e informação disponíveis para promover a campanha. Inadmissível, ademais, a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e de parte do 4º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Inconstitucionalidade incorrente quanto a esse aspecto. Precedentes. Procedente, em parte, a ação.”⁶⁰ (g/n)

No mesmo sentido, podemos mencionar ainda decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A PATRIMÔNIO IMATERIAL. EFICÁCIA DECLARATÓRIA. DESPESAS. RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL INEXISTENTES. Limitada a Lei nº 5.989/2013, do Município de Pelotas, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a dispor sobre programa de proteção a patrimônio imaterial e dotada de eficácia meramente declaratória, assumida as despesas com o registro dos atos declarativos pela própria Câmara municipal, inexistem tanto o vício de iniciativa como aquele de cunho material apregoados na ação direta de inconstitucionalidade”.⁶¹ (g/n)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal veem reafirmando jurisprudência dominante **no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate**

⁶⁰ TJSP, Órgão Especial, ADI 2253989-44.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/05/2017.

⁶¹ TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70057519647, Rel. Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, j. 24/03/2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, **que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF, Tema nº 917.**

No caso dos autos, o Prefeito do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual (TJ-RJ) buscando a invalidade da Lei Municipal nº 5.616/2013, **que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.** Na ação, sustentou que a lei apresenta vício formal de iniciativa, pois decorreu de proposta do Legislativo local, situação que usurparia a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da lei. Em seguida, a Câmara Municipal interpôs o recurso analisado pelo STF.

Ao se pronunciar pelo reconhecimento de repercussão geral da matéria, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes ressaltou que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é relevante dos pontos de vista jurídico e político, principalmente quando se cogita desrespeito à competência privativa do chefe do Poder Executivo. O ministro observou que, como a lei questionada acarreta despesa aos cofres municipais, há também relevância econômica na questão debatida. ***“Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias, e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes”***, afirmou.

No mérito, ao propor a reafirmação da jurisprudência, o ministro destacou que **o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo. Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No caso, o Ministro explicou não foi verificado qualquer **vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.** *“Acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 227 da Constituição”,* concluiu.

Assim, o Ministro conheceu do agravo e deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão do TJ/RJ e declarar a constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o Ministro Marco Aurélio.

A decisão ficou assim ementada:

**“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): ANDRÉ TOSTES

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. **Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

ARE 878911 RG / RJ

Ministro GILMAR MENDES

Relator⁶².

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal considerou **constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar**. Em decisão monocrática, o Ministro Dias Tóffoli negou seguimento ao Recurso Extraordinário interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei, que criava o **Programa denominado “Rua da Saúde”**⁶³.

O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por 04 (quatro) votos a 01 (um), negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, abordou-se expressamente o tema de que ora tratamos. Todavia, a motivação é bastante sucinta. Afirma-se, em suma, que **“a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local”**.

Um pouco adiante, o voto consigna que:

“(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação,

⁶² Acórdão proferido em 19/08/2016.

⁶³ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.”⁶⁴ (g/n)

Outro precedente da Suprema Corte trata-se da ADI nº 3.394/AM, que teve como Relator o Ministro Eros Roberto Grau. Nesse julgamento, o Pleno declarou **“constitucional lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade”**. Afastou-se, no voto do Relator, a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, **“já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.”** Nesse caso, datado de 2008, a Corte, por oito votos a dois, declarou a constitucionalidade da norma, na parte que nos interessa⁶⁵.

E ainda, ao julgar a ADI nº 2.444/RS, o Supremo Tribunal Federal considerou válida **lei estadual de autoria parlamentar que obrigava o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na Internet dados relativos a contratos de obras públicas**. Consoante constou da ementa do acórdão:

***“A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e)”**.*⁶⁶ (g/n)

Com efeito, verifica-se que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à **iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre políticas públicas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos da Administração Pública. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que**

⁶⁴ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.

⁶⁵ Na verdade, o julgado concluiu pela inconstitucionalidade parcial da lei, mas, na parte que nos interessa, a alegação de vício de iniciativa, restou afastado, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

⁶⁶ STF, ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

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, 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".⁶⁷ (g/n)

Portanto, o disposto nos arts. 41A, 41C e 41D, todos do Projeto de Lei nº 134/2019, atendem a *ratio decidendi*, dos precedentes dos Tribunais pátrios, pois ***não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura; não carrou ao Executivo incumbência que já não fosse sua, ou seja, zelar pela proteção ao meio ambiente, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações, são atividades que já se compreende na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Destarte, nestas situações, o Projeto de Lei nº 134, nada inovou quanto às atividades carreadas ao Poder Executivo, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Desta maneira, o Projeto de lei nº 134, de 1999, não institui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que ao autorizar o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André, não invade seara de competência privativa do Poder Executivo.

2.3.2.2. Do Poder de Polícia Administrativa

Sob outro enfoque, como a matéria de fundo versada na propositura é a “**proteção do meio ambiente**”, ela encontra fundamento no Poder de Polícia Administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, disciplinando as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “*poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*”⁶⁸.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo*”⁶⁹.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**, São Paulo: RT, 1984, pg. 24.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 127.

⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 353.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”⁷⁰.

E ainda, José dos Santos Carvalho Filho, “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”⁷¹.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado. Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à **adoção de medidas referentes aos animais** e ao combate às plantas e insetos nocivos; à **proteção ao meio ambiente**, ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder-dever de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do Poder de Polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração Pública nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como preleciona, Marçal Justen Filho, nesses termos:

"O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a

⁷⁰ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, pg. 117.

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pg. 73.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.*⁷² (g/n)

Dessa forma, podemos constatar que a Lei Municipal sob análise é legal e constitucional, fundamentada no exercício do poder de polícia administrativa.

2.3.2.4. Da constitucionalidade das leis autorizativas

O Projeto de Lei nº 134/2019, que alterou a Lei Municipal nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, **autoriza** o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal no Município de Santo André.

Como se sabe, há questões relacionadas à constitucionalidade das leis autorizativas a atos administrativos próprios do Poder Executivo, como salientado pelo Prefeito nas suas razões de veto. É controversa a constitucionalidade e a juridicidade de normas que, tão-somente, como a proposta em exame, concedam autorização para o Poder Executivo exercer competência que, por previsão constitucional, lhe é privativa e, por via de consequência, lhe reserva a iniciativa para apresentação de projetos de lei, quando necessários à adoção do ato administrativo pertinente.

Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁷³.

Dessa forma, em geral, a lei autorizativa é de iniciativa do Poder Executivo, que solicita ao Poder Legislativo, visando a afastar um obstáculo ao exercício de competência própria, competência que, no entanto, só pode ser exercida mediante prévia autorização legislativa.

⁷² JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, pg. 469.

⁷³ A Constituição Federal prevê algumas hipóteses de leis autorizativas, como por exemplo, só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação. (art. 37, XIX).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Josaphat Marino destaca que inúmeras propostas legislativas de Deputados Federais e Senadores têm tido como objeto a concessão de uma autorização ao Chefe do Poder Executivo para que essa autoridade pratique determinados atos sob sua competência constitucional⁷⁴. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a prática do ato autorizado. Nesses casos de iniciativa parlamentar, a lei autorizativa não tem mais do que natureza de mera indicação.

Mesmo quando a iniciativa da lei é do Chefe do Poder Executivo, a autorização apenas significa abrir a possibilidade da prática do ato ou negócio jurídico autorizado. Mesmo autorizado, o titular do poder de efetivar o ato ou negócio poderá não efetivá-lo, sem que isso envolva qualquer responsabilidade de sua parte.

Por ser autorizativo o projeto não esbarra em qualquer vício de iniciativa, uma vez que serve para apenas indicar ao Poder Executivo a necessidade de aplicação de uma regra que não foi atendida⁷⁵.

Quando o Executivo não esgota sua competência regular o Legislativo, por meio de projeto autorizativo, indica ao titular do Poder a faculdade de regulamentar ou não a questão invocada, sem imposição de qualquer sanção. A autorização por ser mero indicativo, sem aplicação de sanção, não comporta análise quanto a eventual inconstitucionalidade⁷⁶.

Josaphat Marino conclui que *“o comando das leis autorizativas tem por essência: apenas autorizar, indicar, sugerir ou mencionar a faculdade da Administração de praticar ou não o ato segundo critério de conveniência e oportunidade”*⁷⁷.

E, continua:

⁷⁴ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

⁷⁵ FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(...) esse tipo de lei não é suscetível de arguição de inconstitucionalidade. Não aprofundou a questão. Talvez assim tenha pensado, porque a mera autorização não cria direitos nem impõe obrigações, a despeito de seu efeito concreto; por isso ninguém teria a legitimidade para arguir sua inconstitucionalidade. Esta, na via direta, torna-se inviável diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o qual um tal tipo de lei não constitui ato normativo.

(...)

A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo.

A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio. A indicação parlamentar, como se sabe, é a proposição mediante a qual o Parlamentar sugere a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva, sugestão que o destinatário acolhe ou não, segundo o seu alvedrio”⁷⁸. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“ADI 3181 / AP - AMAPÁ - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator (a)

Min. GILMAR MENDES

Partes

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

Julgamento: 25/09/2006

Publicação DJ 09/10/2006 PP-00028 Despacho

DECISÃO: O Governador do Estado do Amapá propôs ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 805, de 10 de janeiro de 2004, do Estado do Amapá, que autoriza o Poder Executivo do Estado a promover a doação dos

⁷⁸ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

imóveis que especifica e dá outras providências, verbis: "Art. 1º Fica o Poder Executivo do Estado do Amapá, autorizado a promover a doação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA - AP, de dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro. Art. 2º Incumbe ao donatário as despesas com a lavratura da escritura pública, transcrição no Registro de Imóveis, manutenção e conservação do imóvel, bem como as despesas de consumo de água, energia elétrica e tributos que incidem sobre o imóvel. Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação." Em despacho de fl. 20, adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. A Assembléia Legislativa do Estado do Amapá prestou informações às fls. 28-29. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, às fls. 100-104. O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo não conhecimento da ação (fls. 108-111). A propósito, consta do parecer do Procurador-Geral da República: "6. Em primeiro lugar, mister se faz chamar a atenção para o caráter concreto da norma que figura como objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Não se pode negar que a lei estadual impugnada, ao autorizar o Poder Executivo a promover a doação de 2 (dois) imóveis determinados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, está despida de um mínimo de normatividade, configurando-se como verdadeiro ato administrativo, de efeitos concretos, possuindo apenas a roupagem de lei formal. **Não estão presentes, na norma vergastada, os requisitos de generalidade e abstração necessários para submetê-la ao controle abstrato de constitucionalidade.** 7. Como se sabe, **o processo objetivo de controle de constitucionalidade destina-se a averiguar a compatibilidade de normas que possuam caráter de generalidade e abstração, tese que tem sido encampada por esse Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Excelso Pretório tem entendido que os atos estatais de efeitos concretos, porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata, não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional (ADIN 283, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12.03.1999; ADIN 647, Relator Ministro MOREIRA ALVES, DJ 27.03.1992).** 8. Com relação às leis que procedem à doação de imóveis, esse Supremo Tribunal Federal já decidiu que são elas atos materialmente administrativos: **'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO. - Objeto do controle normativo abstrato perante a Suprema**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, 'em tese', quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta."(ADI 643/SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 3.04.1992) 9. Como bem ressaltou o Ministro CELSO DE MELLO, em seu voto na ação acima citada, 'esta Corte, ao apreciar hipótese similar à destes autos, não conheceu - pelas mesmas razões que se vêm de expor - de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de leis formais, veiculadoras, em seu conteúdo material, de autorização relativa à transmissão de bens pertencentes a determinada entidade integrante da Administração Pública (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/112/91'. 10. Assim, também na ADIN nº 647, acima citada, esse Excelso Pretório deixou consignado que leis que disponham sobre mera autorização ao Poder Executivo para transmissão de bens pertencentes à Administração Pública estão despidas de normatividade e não podem figurar como objeto do controle em abstrato da constitucionalidade das leis: 'Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade parcial dos artigos 2. do Decreto 99240/90. Medida Liminar requerida. - A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas 'in abstrato'. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. - No caso, tanto o artigo 7º como o artigo 9º da Lei nº 8.029 são leis meramente formais, pois em verdade, tem por objeto atos administrativos concretos. - Por outro lado, no tocante aos incisos III e IV do artigo 2. do Decreto 99240, de 7 de maio de 1990, são eles de natureza regulamentar - disciplinam a competência dos inventariantes que promoverão os atos de extinção das autarquias e fundações declarados extintos por esse mesmo Decreto com base na autorização da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, não sendo assim, segundo a firme jurisprudência desta Corte, suscetíveis de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/12/91) 11.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ademais, outro não poderia ser o entendimento, visto que, para a verificação da constitucionalidade da lei estadual ora impugnada, teria esse Supremo Tribunal Federal de adentrar na análise da conveniência e oportunidade de sua edição, aferindo-se a existência de interesse público para a doação dos bens que especifica". (fls. 110-111) No caso, conforme ressaltado pelo Procurador-Geral da República, trata-se de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por imperativo constitucional, sob a forma de lei estadual. Possui, assim, objeto determinado (doação de "dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro") e destinatário certo (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA) - AP). **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, conforme entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI nº 1.716-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27.03.1998; ADI-QO nº 1.640-UF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03.04.1998; ADI-MC nº 2.057-AP, Pleno, unânime, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 31.03.2000; ADI nº 1.496-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 18.05.2001; ADI-MC nº 2.484-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003; ADI nº 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 17.05.2005; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 15.05.2006. Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RI/STF, c/c. art. 267, VI, do CPC. Publique-se. Arquive-se. Brasília, 25 de setembro de 2006. Ministro GILMAR MENDES Relator". (g/n)**

E ainda,

"ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Se a Lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – RE 638729 MG: Relator Ministro Luiz Fux, data de julgamento: 10/04/2012, Primeira Turma). (g/n)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Matozinhos contra o Legislativo local, pelo fato deste apresentar projeto autorizativo para o Executivo, assim decidiu:

"EMENTA: ADIN - LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DE CONCESSÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES - NORMA NÃO COGENTE, SEM POTENCIAL DE LESIVIDADE, QUE SÓ OCORRERÁ SE O CHEFE DO EXECUTIVO FIZER USO DA AUTORIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO DESACOLHIDA.

No mérito, não vislumbramos a alegada inconstitucionalidade, uma vez que a norma legal impugnada não passa de uma lei meramente autorizativa, sem força cogente e sem consequências de qualquer espécie, para ensejar a sua arguição de inconstitucionalidade, via ação direta.

O texto legal não tem qualquer potencial de lesividade, nem há perspectiva de que possa ele dar causa a atos ilegais ou inconstitucionais, que só ocorrerão, em tese, a partir do momento em que o Chefe do Executivo fizer uso da autorização. Não basta, para efeito da ação direta, a perspectiva de que um ato inconstitucional possa vir a ser praticado em decorrência de uma lei meramente autorizativa, sem qualquer força cogente"⁷⁹. (g/n)

E ainda:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI AUTORIZANDO A ABERTURA DE RESTAURANTES POPULARES. ALEGADA VIOLAÇÃO AS NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SOBRE INICIATIVA PRIVATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, O DESEMPENHO DE FUNÇÃO RELACIONADA AO PODER EXECUTIVO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER AFRONTA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI"⁸⁰. (g/n)

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Conselheiro Lafaiete. Requerente: Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete. Requerido: Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete. Lei Municipal nº 499/2006. Programa de Proteção aos Animais. Legislação meramente AUTORIZATIVA, desprovida de

⁷⁹ TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*eficácia cogente. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. INEXISTÊNCIA*⁸¹. (g/n)

As leis autorizativas não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema político, pois visam simplesmente, no máximo, transferir os méritos da execução de determinada política pública ao Poder Legislativo. A usurpação de competência legislativa privativa, um dos problemas que poderiam carregar essas leis autorizativas, pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a *ratio legis* da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

O princípio da separação dos poderes não é infringido com a edição das leis autorizativas, **pois com o advento da atual tendência de colaboração e cooperação entre os poderes**, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre eles, com especial atenção a relação do Legislativo com o Executivo.

Sob outro enfoque, se pensarmos no **presidencialismo de coalisão**, com vistas a não prejudicar a relação com o Poder Legislativo, **o Poder Executivo muitas vezes acaba por sancionar projetos de lei que facilmente se enquadrariam na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público**⁸². Dessa forma, incorpora-se ao direito positivo um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um regulamento que nada regula, uma lei inócua, **e que mesmo assim não é considerada inconstitucional.**

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.

⁸⁰ TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.

⁸¹ TJMG – ADI 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.

⁸² FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 213.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 restritiva⁸³. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva⁸⁴.

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

Portanto, à interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, **nos permite admitir a constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver, no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.**

O próprio Chefe do Poder Executivo do Município de Santo André, em outras oportunidades, já reconheceu a constitucionalidade dos projetos de lei autorizativos, ao sancionar, promulgar e publicar as seguintes Leis Municipais, que tiveram suas iniciativas no Parlamento Andreense:

- a) *Lei Municipal nº 10.061, de 21 de maio de 2018, que **autoriza** estampar ou inserir na frota de veículos da Administração Direta e Indireta, frases e dizeres que incentivem a não utilização de drogas, álcool e com orientação sobre segurança no trânsito, sempre com o objetivo de promover melhoria no convívio no trânsito;*
- b) *Lei Municipal nº 10.067, de 29 de maio de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo a promover a “Semana de Prevenção e Combate à Depressão Pós-Parto” no Município de Santo André e dá outras providências;*

⁸³ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

⁸⁴ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- c) *Lei Municipal nº 10.078, de 15 de junho de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Educação, a dar divulgação e formação a respeito da Lei Maria da Penha nas escolas, e dá outras providências;*
- d) *Lei Municipal nº 10.090, de 04 de julho de 2018, que **autoriza** o Executivo a criar o Programa de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Coletivo do Município de Santo André, e dá outras providências;*
- e) *Lei Municipal nº 10.123, de 17 de dezembro de 2018, que **autoriza** o Executivo a incluir no calendário oficial do Município de Santo André, o dia do optometrista, que corresponde ao dia 06 de março, bem como instituir sessão solene na Câmara dos Vereadores, para homenagem a esta profissão;*
- f) *Lei Municipal nº 10.141, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Chefe do Poder Executivo, a implantação e operacionalização de drones para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal de Santo André;*
- g) *Lei Municipal nº 10.143, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir no Município de Santo André, a Semana de Incentivo à Doação, a ser comemorada toda última semana de novembro, sendo que o Dia Mundial de Doação será instituído no dia 28 do referido mês;*
- h) *Lei Municipal nº 10.154, de 12 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a incluir no calendário oficial de Santo André, a “Semana de Conscientização da Necessidade de Convivência Harmônica dos Habitantes de Condomínios Horizontais e Edifícios”;*
- i) *Lei Municipal nº 10.156, de 15 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir o programa “Rede de Proteção à Mãe Andreense” na cidade de Santo André, que teve origem na iniciativa parlamentar;*
- j) *Lei Municipal nº 10.176, de 28 de junho de 2019, que **autoriza** a terapia assistida por cães “Cinoterapia” para crianças e idosos nos locais que especifica e dá outras providências.*

Em nossa ordem constitucional, **sanctionar** se refere ao ato de dar sanção a uma lei, decreto ou texto similar, ou seja, ao **ato de aprovar, validar ou ratificar um documento de caráter legislativo**. Através da sanção, o **Poder Executivo concorda com o projeto de lei**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Promulgar se refere ao ato de **ordenar a publicação de uma lei**, decreto ou texto similar, tornando oficialmente público um documento de caráter legislativo. **Esse documento passa, então, a ter existência jurídica.**

Publicar se refere ao ato mediante o qual se **transmite a promulgação da lei aos seus destinatários**, por publicação no Diário Oficial. **É condição de eficácia e de vigência da lei.**

Seguindo as lições de Hans Kelsen acerca dos limites dos atos da autoridade pública, esta só realiza ato válido quando o apóia numa norma válida de competência (norma elaborada de acordo com o ordenamento jurídico). Diz Hans Kelsen, a tal respeito, em sua Teoria Geral do Direito e do Estado:

“Um indivíduo age como órgão do Estado somente enquanto atua mediante a autorização de alguma norma válida. Esta é a diferença entre o indivíduo e o Estado como pessoas atuantes, isto é, entre o indivíduo agindo como pessoa privada e o indivíduo agindo como órgão do Estado. O indivíduo que não age como órgão do Estado pode fazer tudo que não seja proibido pela ordem legal, enquanto que o Estado, isto é, o indivíduo que age como órgão do Estado, pode fazer apenas aquilo que a ordem legal o autorize a fazer.”⁸⁵ (g/n)

Dessa forma, o Prefeito somente pode sancionar, promulgar e publicar uma lei se entender que ela é compatível com o ordenamento jurídico, como ocorreu com as 10 (dez) leis autorizativas acima mencionadas. É por isso que uma lei possui a presunção de constitucionalidade e legalidade.⁸⁶

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 o Projeto de Lei CM nº 134/2019, é **LEGAL e CONSTITUCIONAL**.

⁸⁵ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995 pg. 51.

⁸⁶ O Princípio da **Presunção de Constitucionalidade** baseia-se na eficácia do controle preventivo e pugna pelo entendimento de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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”**.

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, 05 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

