



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 1873/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Ricardo Alvarez

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 58/2021, que dispõe sobre a publicação do Anuário de Indicadores e Informações Socioeconômicas do 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 199.10.2022, referente ao Autógrafo nº 125, de 2022, em referente ao Projeto de Lei CM nº 58/2021, que dispõe sobre a publicação do Anuário de Indicadores e Informações Socioeconômicas do Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa:

*“**CONSIDERANDO** a importância da gestão democrática, garantida por princípios políticos consagrados na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica de Santo André;*

***CONSIDERANDO** que os Anuários de Indicadores e Informações Socioeconômicas são importante ferramenta para a sistematização e análise de dados e informações sobre o município;*

***CONSIDERANDO** a democratização e o acesso a dados, primários e secundários, com base nos Censos-IBGE e pesquisas derivadas, órgãos federais e estaduais de produção de dados, Observatórios de pesquisa, levantamentos elaborados por ONG's, enfim, as fontes são amplas e diversas;*

***CONSIDERANDO** que a divulgação do Anuário se constitui em fonte essencial de pesquisa aos estudantes do ensino básico e superior, bem como promoverá a*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

democratização no acesso ao seu conteúdo pela população não só de Santo André, mas em geral, promovendo maior transparência na gestão pública;

CONSIDERANDO *que houve uma interrupção da publicação, a uma série histórica estabelecida desde 1996, elaborado e supervisionado por equipe técnica de analistas de indicadores sociais e econômicos, conforme se pode constatar em rápida pesquisa no site da PMSA.”*

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, o Chefe do Poder Executivo alega que o presente Projeto de Lei não observa os Princípios da Iniciativa e o da Separação dos Poderes.

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

Argumenta que, a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no art. 30 da Lei Maior, estando prevista, no inciso I, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Aduz que, o art. 144 da Constituição Estadual, de 1989 prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. Assim, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

Alega que, desse modo, o vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, dada a usurpação da reserva prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal.

Argumenta que, ainda, a afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, pois o Projeto de Lei expede uma ordem ao Poder Executivo – a publicação do anuário de indicadores e informações socioeconômicas é obrigatória sempre no ano seguinte ao ano base, além de criar um Conselho Editorial.

E ainda, cumpre deixar consignado que os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas. São criados por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local, conforme expressa determinação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição Federal.

Aduz que, em assim sendo, as matérias pertinentes à organização administrativa são de competência privativa do Chefe do Executivo, motivo pelo qual o Projeto de Lei em análise, de iniciativa parlamentar, que pretende criar o Conselho Editorial apresenta-se flagrantemente inconstitucional por afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição.

Alega que, o Projeto Lei propõe a constituição de um Conselho Editorial bipartite - formado por agentes públicos e por representantes da sociedade civil - que teria a atribuição de definir o conteúdo da publicação e escolher um tema a ser abordado no Anuário por meio de "entrevistas, pesquisas específicas, textos publicados sobre o assunto e demais conteúdos pertinentes ao tema", ocorre que a constituição de um Conselho Editorial com composição bipartite e com esta função de definir o conteúdo da publicação descaracteriza o caráter estritamente técnico do compêndio estatístico, arriscando-se a sujeitar o conteúdo do Anuário ao resultado de uma negociação consensuada entre os





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diversos agentes públicos e da sociedade civil que eventualmente viessem a compor este Conselho Editorial.

Argumenta ainda que, o art. 2º do Projeto de Lei e seus §§ impõem as atribuições ao Conselho Editorial, ou seja, cria e estipula suas obrigações e deveres e como deve funcionar. O Conselho Municipal é órgão do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo na sua criação.

Aduz ainda que, com relação ao anuário, mister esclarecer que a partir do início da década de 90 a Prefeitura de Santo André passou a produzir um compêndio estatístico com objetivo de sistematizar e tornar públicas as informações e dados sobre as características sociais, econômicas da cidade, bem como informar sobre as atividades realizadas pelo poder público.

Alega que, originalmente esta publicação recebeu a denominação de Sumário de Dados de Santo André, título que permaneceu vigente no período de 1990 a 2009. Em 2010 teve seu nome alterado para Anuário de Santo André, mas manteve as características editoriais, permanecendo como um documento estritamente técnico, orientado para subsidiar o planejamento, análise e tomada de decisão de gestores públicos e privados, além de servir como fonte de consulta para professores, estudantes e público em geral.

E ainda, o Anuário de Santo André é um projeto longo e sua perspectiva futura é de alinhamento com as novas tecnologias de disponibilização de dados em meios digitais, propiciando maior navegabilidade e mais recursos tecnológicos de informação. Dessa forma, o Projeto de Lei ao instituir um Conselho Editorial bipartite altera substancialmente o método de produção do Anuário e inviabiliza as características estritamente técnicas que orientam a produção de um compêndio estatístico.

Argumenta que, outra obrigação imposta pelo Poder Legislativo é a obrigatoriedade de publicar dados da Federação e do Estado de São Paulo no Anuário de Santo André e que o Anuário deva estar na capa do site da Prefeitura Municipal.

Aduz que, sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos que





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

criem ou estruturam órgãos da Administração Pública, ou que lhe atribuam obrigações, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa.

Por fim, aduz que o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, e “e”, da CF/88 e do art. 24, § 2º, item 2, da CE/SP, além de conter inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88; art. 5º da CE/SP).

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

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

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que o presente Projeto de Lei não observa os Princípios da Iniciativa e o da Separação dos Poderes.

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

Argumenta que, a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no art. 30 da Lei Maior, estando prevista, no inciso I, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Aduz que, o art. 144 da Constituição Estadual, de 1989 prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. Assim, a iniciativa das leis





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

Alega que, desse modo, o vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, dada a usurpação da reserva prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal.

Argumenta que, ainda, a afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, pois o Projeto de Lei expede uma ordem ao Poder Executivo – a publicação do anuário de indicadores e informações socioeconômicas é obrigatória sempre no ano seguinte ao ano base, além de criar um Conselho Editorial.

E ainda, cumpre deixar consignado que os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas. São criados por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local, conforme expressa determinação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição Federal.

Aduz que, em assim sendo, as matérias pertinentes à organização administrativa são de competência privativa do Chefe do Executivo, motivo pelo qual o Projeto de Lei em análise, de iniciativa parlamentar, que pretende criar o Conselho Editorial apresenta-se flagrantemente inconstitucional por afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição.

Alega que, o Projeto Lei propõe a constituição de um Conselho Editorial bipartite - formado por agentes públicos e por representantes da sociedade civil - que teria a atribuição de definir o conteúdo da publicação e escolher um tema a ser abordado no Anuário por meio de “entrevistas, pesquisas específicas, textos publicados sobre o assunto e demais conteúdos pertinentes ao tema”, ocorre que a constituição de um Conselho Editorial com composição bipartite e com esta função de definir o conteúdo da publicação descaracteriza o caráter estritamente técnico do compêndio estatístico, arriscando-se a





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sujeitar o conteúdo do Anuário ao resultado de uma negociação consensuada entre os diversos agentes públicos e da sociedade civil que eventualmente viessem a compor este Conselho Editorial.

Argumenta ainda que, o art. 2º do Projeto de Lei e seus §§ impõem as atribuições ao Conselho Editorial, ou seja, cria e estipula suas obrigações e deveres e como deve funcionar. O Conselho Municipal é órgão do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo na sua criação.

Aduz ainda que, com relação ao anuário, mister esclarecer que a partir do início da década de 90 a Prefeitura de Santo André passou a produzir um compêndio estatístico com objetivo de sistematizar e tornar públicas as informações e dados sobre as características sociais, econômicas da cidade, bem como informar sobre as atividades realizadas pelo poder público.

Alega que, originalmente esta publicação recebeu a denominação de Sumário de Dados de Santo André, título que permaneceu vigente no período de 1990 a 2009. Em 2010 teve seu nome alterado para Anuário de Santo André, mas manteve as características editoriais, permanecendo como um documento estritamente técnico, orientado para subsidiar o planejamento, análise e tomada de decisão de gestores públicos e privados, além de servir como fonte de consulta para professores, estudantes e público em geral.

E ainda, o Anuário de Santo André é um projeto longo e sua perspectiva futura é de alinhamento com as novas tecnologias de disponibilização de dados em meios digitais, propiciando maior navegabilidade e mais recursos tecnológicos de informação. Dessa forma, o Projeto de Lei ao instituir um Conselho Editorial bipartite altera substancialmente o método de produção do Anuário e inviabiliza as características estritamente técnicas que orientam a produção de um compêndio estatístico.

Argumenta que, outra obrigação imposta pelo Poder Legislativo é a obrigatoriedade de publicar dados da Federação e do Estado de São Paulo no Anuário de Santo André e que o Anuário deva estar na capa do site da Prefeitura Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos que criem ou estruturam órgãos da Administração Pública, ou que lhe atribuam obrigações, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa.

Por fim, aduz que o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, e “e”, da CF/88 e do art. 24, § 2º, item 2, da CE/SP, além de conter inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88; art. 5º da CE/SP).

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

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

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

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

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Estado federado é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

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

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“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**”.¹ (g/n)*

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

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”*⁴ (g/n)

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a mesma refere-se a **“assuntos de interesse local”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, **art. 30, I, da Carta Republicana**, tendo em vista tratar-se de propositura que dispõe sobre a **publicação do Anuário de Indicadores e Informações Socioeconômicas do Município de Santo André.**

A transparência e o acesso à informação são importantes para o escrutínio público, a participação e a responsabilidade, contribuindo para a confiança dos cidadãos no governo. Para aumentar o acesso à informação pública, os governos locais têm recorrido à transparência ativa através da divulgação de informação pública com acesso livre e aberto.

É ao nível municipal que as interações entre cidadãos e governos são cruciais para a democracia representativa local. A crescente interação dos municípios com os cidadãos e a preocupação com o bem-estar destes podem ser reforçadas por iniciativas para promover a transparência.

A transparência está relacionada com a disponibilidade e o acesso a informações sobre as organizações governamentais. Refere-se, por um lado, ao acesso à

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 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.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

informação por parte dos cidadãos e, por outro lado, à disponibilidade de informação por parte das organizações públicas.

Superada a questão da competência legislativa municipal sobre a matéria tratada, não havendo violação ao Princípio Federativo.

2.2.2. Do Princípio Constitucional da Publicidade

Os princípios constitucionais oferecem coerência e harmonia a todo o ordenamento jurídico, procurando eliminar lacunas, além de aparentes contradições, razão pela qual toda a interpretação das normas deve ser feita levando em conta o seu conteúdo. Pode-se dizer, em síntese, que: **Os princípios surgem como parâmetros para a interpretação do conteúdo das demais normas jurídicas, apontando as diretrizes que devem ser seguidas pelos aplicadores da lei.**

O princípio da publicidade, previsto no *caput* do art. 37, da Carta Constitucional, **se traduz no dever conferido à Administração Pública de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, incluindo-se aqui, como regra geral, a obrigação de oferecer, desde que solicitadas, todas as informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados.**

Essa obrigação decorre da natureza dos interesses que representa quando atua, consolidada também pelo conceito de **“República”** (*res publica*, coisa pública), cuja previsão consta do art. 1º da Constituição Federal.

Destarte, sobressai mais uma vez a ideia segundo a qual, nessa **forma de governo**, o administrador só poderá atuar com vistas a privilegiar o interesse daqueles a quem representa, ou seja, a coletividade.

Nesse sentido, nada mais lógico do que conferir ao administrador a obrigação de oferecer à coletividade todas as informações de que necessite acerca dos atos de governo, até mesmo como pré-requisito para que possa impor e cobrar comportamentos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em outras palavras, se a ninguém é lícito alegar desconhecimento da lei, os comportamentos com base nela só poderão ser cobrados a partir do instante em que se der conhecimento de sua existência, podendo o mesmo raciocínio ser aplicado aos atos administrativos, uma vez que só podem ser editados em cumprimento da lei.

Sem embargo, a regra geral até aqui apresentada quanto à publicidade dos atos administrativos apresenta exceções dentro da própria Constituição Federal, admitindo-se situações ou informações que devam permanecer em sigilo.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, através da Subprocuradoria – Geral de Justiça Jurídica, ao emitir parecer nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2114052-82.2017.8.26.0000, em 17/09/2017, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.882, de 22 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que **“dispõe sobre o acesso às informações sobre bens imóveis cadastrados no Município de Santo André, perante as Secretarias de Finanças e de Controle Urbano e Habitação”**, após as devidas Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, **entendeu não haver inconstitucionalidade formal subjetiva em decorrência de uma suposta “reserva de administração”**, senão vejamos:

“(…)

Ora, o objeto da lei impugnada não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração. Seu conteúdo diz respeito à publicidade de informações dos imóveis cadastrados no Município de Santo André. Envolve, portanto, a prestação de informações públicas e a respeito de uma atividade desenvolvida pelo Poder Executivo.

Como expõe a doutrina (Wallace Paiva Martins Junior. “Princípio da publicidade”, in *Princípios de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 233-258, organização Thiago Marrara), **em linha de princípio, a disciplina legislativa da publicidade administrativa não se revela como matéria que mereça trato normativo por impulso exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porque a matéria situa-se na iniciativa legislativa comum ou concorrente, que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Decerto, a lei que disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, já se decidiu que:

“1. **Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual**, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Vale ressaltar que, em casos similares, este Egrégio Tribunal de Justiça assim se manifestou:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 907/2010 do Município de Bertioga. Colocação de placas informativas sobre crime de pedofilia e número do “disque-denúncia” em escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e site oficial dos órgãos públicos. Iniciativa legislativa de vereador. **Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo**. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. **Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate a crimes sexuais praticados contra menores. Estímulo ao exercício da cidadania**. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário. Desnecessidade de rubrica específica para todo e qualquer simples ato de administração. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente”. (TJ/SP, ADI nº 0202793-74.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, julgada em 26 de março de 2014)“.

“I - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiaí, **que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais**. II - **Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo**. Exegese do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. **Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população**. III - A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

governamental são existentes. **A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988.** IV - Ação improcedente, casada a liminar” (TJSP, ADI 2017230-36.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Guerrieri Rezende, v.u., 14-05-2014)”.

Por identidade de razões, **não há como se vindicar espaço inerente à reserva da Administração por carecer exclusividade – explicitamente declarada na Constituição – para a disciplina do assunto que, como visto, pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente.**

Em adminículo, urge trazer à colação outro pronunciamento, em sede de controle de constitucionalidade, deste Colendo Órgão Especial, cuja conclusão é convergente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO, NA INTERNET E POR MEIO DE CARTAZES AFIXADOS NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, DA LISTA DE FARMÁCIAS POPULARES QUE ESTARÃO EM FUNCIONAMENTO DURANTE FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. NORMA DE CARÁTER GENERALISTA, ALHEIA À CONCRETA GESTÃO OU À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO:** O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO É MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO STF. **INEXISTÊNCIA DE OFENSA MATERIAL À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INFORMAÇÃO.** 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. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE” (ADI 2043960-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, m.v., 10-08-2016).

É, aliás, tendência no Supremo Tribunal Federal a pronuncia à constitucionalidade de ampliação dos canais de transparência da gestão pública refutando a iniciativa legislativa reservada, como se verifica do seguinte precedente:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. (...) 8. **A propósito, a publicidade dos atos da Administração e a transparência da gestão pública são princípios constitucionais de direta aplicação aos Municípios – como a qualquer outra esfera federativa (CF/88, art. 37, caput e § 1º) –, sendo fundamentais, também, para a participação dos cidadãos da atuação administrativa e para o controle social sobre o Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º; art. 74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art. 163, V).** 9. **Quanto à iniciativa privativa, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo.** (...) 10. Por fim, no que tange à alegada inconstitucionalidade por ausência de indicação específica dos recursos públicos necessários para custear o previsto na lei municipal, observo que o acórdão recorrido, ao analisar o tema, teve por parâmetro o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo (Súmula 280/STF). Embora o recorrente pareça suscitar, no ponto, a incidência do princípio da legalidade, o diploma impugnado é lei em sentido formal, o que seria suficiente para afastar qualquer alegação como a mencionada. Ademais, o Tribunal de origem afirmou que a medida imposta não representará qualquer incremento na despesa ou nas atribuições de servidores do Município – conclusão que não poderia ser revista nesta via (Súmula 279/STF). 11. Ainda que assim não fosse, esta Corte já assentou o entendimento de que a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). No mesmo sentido: RE 702.893 ED/SP e RE681.307 AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello; ARE 792.118 AgR/RN e ARE 780.317 AgR/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes. Naturalmente, é possível, em tese, a abertura de créditos adicionais para esse fim. (STF, RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe05-06-2014).”⁵(g/n)*

Esse entendimento foi adotado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2114052-82.2017.8.26.0000, tendo como Desembargador Relator, Francisco Casconi, senão vejamos:

“(…)

⁵ MPSP, ADI nº 2114052-82.2017.8.26.0000, parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, em 17/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo a declaração de nulidade da Lei nº 9.882, de 22 de julho de 2016, do Município de Santo André, que dispõe sobre acesso às informações sobre bens imóveis cadastrados no Município, perante as Secretarias de Finanças e de Controle Urbano e Habitação, verbis (fls. 02/03):

(...)

A iniciativa da Lei ora sindicada, de fato, derivou do Legislativo local. Ocorre que o objeto da norma não se insere dentre as matérias previstas no rol do art. 24, §2º, da Constituição Paulista, que trata, taxativamente, das leis cuja iniciativa é privativa do Governador do Estado. Não se enquadrando nas hipóteses referidas, entende-se que o impulso inicial da norma pode advir de qualquer dos legitimados constitucionalmente previstos, o que acaba por afastar a tese inicial no tocante ao vício de iniciativa. Ademais, cumpre apontar que tanto o C. Supremo Tribunal Federal quanto este E. Órgão Especial, em outras oportunidades, declararam a constitucionalidade de leis de iniciativa legislativa versando sobre acesso a informação de órgãos públicos. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. [...] 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. 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). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.” (STF. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444/RS, rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. em 06 de novembro de 2014, destacado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.588, de 23 de fevereiro de 2016, do Município de Jundiaí, que “prevê publicidade de informações sobre servidores, unidades e postos de serviços municipais no Portal da Transparência da Prefeitura”. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes. Alegação de vício de iniciativa. Inexistência Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º, 24, §2º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal - A Lei de iniciativa parlamentar não cria serviço oneroso por já existir no sítio eletrônico da Prefeitura o “Portal da Transparência” Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 25 e 176, incisos I e II, da Constituição do Estado. Pedido improcedente.” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2166897-28.2016.8.26.0000, rel.Des. RICARDO ANAFE, j. em 15 de fevereiro de 2017, destacado).”⁶ (g/n)

Esse precedente não é um caso isolado, novamente o Ministério Público do Estado de São Paulo, através do atual Subprocurador – Geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Junior, ao emitir parecer nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257504-19.2018.8.26.0000, em 03/04/2019, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.961, de 07 de julho de 2017, que impôs a adoção de campanha visando informação e publicidade sobre programa de doação de leite materno, de iniciativa parlamentar, após as devidas Informações prestadas





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, **entendeu, também, não haver inconstitucionalidade formal subjetiva em decorrência de uma suposta “reserva de administração”**, senão vejamos:

“(...)

*De outro lado, há que se observar que os dispositivos normativos questionados tratam de aspecto da infância e dignidade da pessoa humana, **estimulando a informação pública sobre a doação de leite materno, aspecto que disciplina publicidade administrativa e não se revela como matéria que mereça trato normativo por impulso exclusiva do Chefe do Poder Executivo porque a matéria se situa na iniciativa legislativa comum ou concorrente que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.***

Com efeito, a lei que disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, já se decidiu que:

“1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).”⁷ (g/n)

Novamente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, acolheu o entendimento exarado pelo *Parquet*, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257504-19.2018.8.26.0000, tendo como Desembargador Relator, Péricles Pizza, senão vejamos:

“(...)

⁶ TJSP, ADI nº 2114052-82.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator, Francisco Casconi, julgado em 22/11/2017.

⁷ MPSP, ADI nº 2257504-19.2018.8.26.0000, parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídica, Wallace Paiva Martins Junior, em 03/04/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ademais, cumpre esclarecer que o objetivo **da lei em questão é dar publicidade** a programa municipal intitulado como “Doar Leite é Doar Vida” a fim de incentivar a doação de leite materno no município e expandir a coleta junto aos bancos de leite da rede de saúde municipal, enfatizando a importância dos benefícios que o alimento garante aos recém-nascidos.

Tema este, aliás, de suma importância e, conforme estudo realizado pelo Ministério da Saúde, por conta dos nutrientes existentes no leite materno que protegem contra as mais diversas infecções, ocorrem menos mortes entre crianças amamentadas.

Destarte, inexistem atos de gestão, mas sim atos que somente visam à estimulação de doação de leite materno, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes. Sobre o tema há precedentes deste colendo Órgão Especial, no exato sentido aqui proposto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual Descabimento, pelos dois primeiros motivos O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas. Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei nº 8.635, de 06 de abril de 2016, do Município de Jundiaí, que "exige, em maternidades, ambulatórios e consultórios de ginecologia e pediatria, cartaz com as informações que especifica sobre doação de leite materno". Lei que disciplina publicidade administrativa, ao tratar de informações sobre a doação de leite materno. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa.** Diploma, por fim, que não gera despesas diretas e acrescidas para o Município Despesas inerentes à divulgação dos serviços municipais prestados à população, a não acarretar aumento de despesas, portanto Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente, revogada a liminar.” (Direta de Inconstitucionalidade 2155107-47.2016.8.26.0000; Rel. João Carlos Saletti; Julgamento: 24/05/2017). (original sem grifos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Constituição Estadual. Descabimento, pelos dois primeiros motivos. O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas. Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.828, de 06 de novembro de 2014, do Município de Suzano, que "dispõe sobre a obrigatoriedade em postos revendedores de combustíveis a exibição do valor percentual do litro de álcool/etanol em relação ao valor do litro da gasolina comum". **Norma que não impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, a não ser as respeitantes ao exercício do poder de polícia que, por sua natureza e organização, já exerce nos mais variados campos de atividade administrativa de gerência dos interesses da cidade e de sua população. A lei disciplina publicidade administrativa, não se tratando de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa. Sequer há falar em violação ao princípio federativo, porquanto não se está a legislar sobre energia ou sobre competência da ANP (arts. 1º;18; 22, IV; 24, VIII e §§; e 30, I e II, CF; Leis Federais 9.478/97 e 9.847/99; art. 18 e 19 Resolução ANP 41/2013)**Diploma, por fim, que não gera despesas diretas para o Município Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente." (Direta de Inconstitucionalidade2259084-55.2016.8.26.0000; Rel João Carlos Saletti; Julgamento: 24/05/2017). (original sem grifos).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.852, de 10 de julho de 2.018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de plataforma virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Palmital - **Alegada violação aos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Não ocorrência - Legislação impugnada que não aborda matéria inserida no rol taxativo do art. 24, parágrafo2º, da Constituição Estadual – Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública - Ausência de invasão da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Ação improcedente.**" (Direta de Inconstitucionalidade 2183617-02.2018.8.26.0000; Rel. Salles Rossi; Julgamento: 30/01/2019). (original sem grifos).*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa maneira, como se viu e ressaltou, a maior parte da norma guerreada respeitou a matéria de competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.”⁸ (g/n)

Portanto, podemos concluir que, sob essa perspectiva, no caso sob exame, não ocorre inconstitucionalidade formal subjetiva, por suposta violação à “reserva de administração”, não violando o princípio da separação dos poderes.

2.2.3. Dos Conselhos como órgãos pertencentes à estrutura administrativa do Poder Executivo

O art. 2º do Projeto de Lei CM nº 58/2021, institui o **Conselho Editorial**, estabelecendo sua composição e sua forma de atuação.

Ao tratar da gestão democrática, o art. 73 da Lei Orgânica do Município de Santo André, assim prescreve:

*“Art. 73. A Gestão Democrática dar-se-á, entre outras formas, através da participação da população em canais institucionais denominados **conselhos**.*

*Parágrafo único. Os canais de que trata este artigo são **órgãos vinculados tecnicamente ao Executivo.**” (g/n)*

O CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, em uma das suas publicações do ano de 2010, denominada “Conselhos Municipais das áreas sociais”, encontra-se a resposta à seguinte pergunta: **Os vereadores ou representantes da Câmara Municipal podem ser membros dos Conselhos Municipais?**

A resposta foi a seguinte:

“Não, a participação é inconstitucional, pois os conselhos municipais são organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo. O princípio da independência de atuação dos dois órgãos do governo municipal impede que os membros da câmara de vereadores se vinculem ao chefe do Executivo municipal. Tal

⁸ TJSP, ADI nº 2257504-19.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator, Péricles Pizza, julgado em 22/05/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

participação afronta o artigo 2º da Constituição Federal, que trata da separação e harmonia dos Poderes, bem como o artigo 5º da Constituição Estadual de São Paulo, que, na mesma esteira da Constituição Federal, classifica como poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, acrescentando em seu § 2º a vedação de que o cidadão investido na função de um dos Poderes exerça a de outro. Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, também não é possível a participação de qualquer representante da câmara, ainda que não seja parlamentar. Essa questão foi decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 106.924-0/0-00. Entretanto, é importante salientar que os vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos conselhos municipais, uma vez que a câmara municipal é órgão de controle externo da Administração Pública local. A aproximação entre o Poder Legislativo e o conselho é fundamental, pois ambos têm um papel importante de fiscalização das ações e serviços das áreas sociais, bem como dos recursos nela aplicados. Tal papel fortalece a construção conjunta da democracia representativa (vereadores) e da democracia participativa (conselheiros). O que fazer perante uma lei que prevê a participação de vereadores no conselho? Ao Poder Executivo cabe o pedido de alteração dessa lei municipal. Assim como a iniciativa de lei para criação de conselho municipal é exclusiva do chefe do Poder Executivo, a propositura para a alteração também o é. Entretanto, se o Executivo não o fizer, cabe à mesa diretora da câmara dos vereadores ou ao partido político com representação na câmara propor uma ação direta de inconstitucionalidade ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em face de referida lei municipal, que fere o artigo 5º, § 2º, da Constituição Estadual. O fundamento para tal propositura são os artigos 74, VI, e artigo 90, II, IV e VI, da referida Constituição.” (g/n)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade parcial de lei municipal que continha determinação de compor com 01 (um) representante do Legislativo o órgão vinculado ao Poder Executivo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Objetiva o afastamento do preceito da alínea “f” do art. 2º, da Lei nº 2.552, de 01.09.2000, do município de Lorena, que dispõe sobre a inclusão de um representante da Câmara Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Impossibilidade de participação de membro do Poder Legislativo no órgão que





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

contempla o exercício de função organizacional atinente à Administração Pública. Arguida a usurpação de atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, ante a quebra de harmonia e independência entre os poderes. Violação dos preceitos contidos nos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente.⁹ (g/n)

vejam os: O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a matéria, senão

“A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.”¹⁰

Portanto, o art. 2º do Projeto de Lei CM nº 58/2021, estabeleceu uma inconstitucionalidade formal, por violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º c/c art. 61, §1º, I, “e”, ambos da Constituição Federal.

2.2.4. Da Técnica Legislativa

⁹ TJSP, ADI nº 106.927-0/3-00, Órgão Especial, j. 20/07/2005.

¹⁰ STF, ADI nº 2.654, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre "**a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis**" (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a "**elaboração**", a "**redação**", a "**alteração**" e a "**consolidação**" das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.¹¹

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, "**a redação de projetos de lei deve ter a precisão da**

¹¹ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei".¹²

(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma não está adequada aos comandos da Lei Complementar nº 95/98, gerando uma ilegalidade.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 58/2021, é **ILEGAL e seu art. 2º é INCONSTITUCIONAL**.

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, 04 de janeiro de 2023.

Ivan Antonio Barbosa

Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos

OAB/SP 163.443

¹² DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.

