



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2097/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Márcio Colombo

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 61, de 2021, que autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob administração direta ou indireta de todos os órgãos do município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, e ainda a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance na vacinação contra covid-19.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 106.06.2021, referente ao Autógrafo nº 21, de 2021, referente ao Projeto de Lei CM nº 61, de 2021, que autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob administração direta ou indireta de todos os órgãos do município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, e ainda a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance na vacinação contra covid-19.

Conforme consta da justificativa da propositura, a pandemia do novo Coronavírus espalhou-se de maneira muito rápida, levando a óbito centenas de milhares de pessoas ao redor do mundo, bem como no território nacional.

E ainda, as autoridades competentes, ao decretarem devidamente a situação de calamidade pública, seguindo as recomendações dos profissionais da área sanitária, estabeleceram o isolamento social, entre diversas outras medidas. Para que o isolamento fosse aplicado adequadamente, foi determinado que, durante um período decidido pelo Governo do Estado e pela Prefeitura, estabelecimentos (entre eles, bares e restaurantes)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

não poderiam operar dentro da normalidade, sendo até mesmo fechados por um extenso período.

Alega que, a chegada das vacinas Coronavac, através do Instituto Butantã, trouxe esperança à população: os tempos de desemprego, fechamento de empresas, desestabilidade econômica e crise sanitária podem finalmente terminar. Basta que o povo andreense seja vacinado.

Argumenta que, é fundamental que o Poder Público envide de todos os seus esforços para fazer com que essas vacinas cheguem o mais rápido possível à população. Cada minuto é essencial, visto que a cidade de Santo André não pode mais arcar com as duras consequências da pandemia.

Aduz que, disponibilizar os veículos dos órgãos do município para auxiliar a vacinação de pessoas necessitadas não apenas traria mais agilidade na inoculação do andreense, mas também serviria como um belo exemplo para os demais municípios e estados do Brasil.

Alega ainda que, temos uma nova oportunidade histórica de demonstrar que somos, de fato, essa locomotiva. Em tempos de crise financeira e sanitária, o Poder Público tem o dever moral de fornecer seus veículos para agilizar o processo de vacinação do andreense.

Por fim, argumenta que, o presente projeto não trata de matéria expressa no rol de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo nos termos do art. 61, § 1º da CF, repetida no art. 144 da Constituição Bandeirante, nos estritos termos do Tema de Repercussão Geral do STF nº 917.

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 os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos artigos 1º e 18 da





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constituição Federal, são dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõem os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

E ainda que, o Município, na atual estrutura constitucional brasileira, não é mera corporação administrativa, com atribuições delegadas, mas “entidade político-administrativa de terceiro grau” integrante e necessária ao sistema federativo, possuindo autonomia política, administrativa e financeira. Contudo, essa autonomia não é absoluta, uma vez que existem barreiras que se circunscrevem nos princípios constitucionais e nos ditames da Lei Orgânica.

Argumenta que, com base nessas normas, mister se faz reconhecer que o projeto de lei em análise, que prevê como se dará a utilização dos veículos da Prefeitura Municipal, violou o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, havendo a Câmara de Vereadores extrapolado as suas atribuições, invadindo a competência exclusiva de iniciativa. Conforme previsto em nossa Lei Orgânica, nos incisos III e IV do art. 42, cabe ao Chefe do Executivo a “organização administrativa do Executivo” e “os serviços públicos”.

Aduz que, a norma legal ora analisada contém, efetivamente, vício insanável de inconstitucionalidade, porquanto violadora do regime de separação e independência dos poderes, ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios.

Alega que, é verdade que o Poder Legislativo tem o dever de fiscalizar o Executivo, mas há de se ressaltar que as formas para tal fiscalização estão elencadas na Constituição Federal, que não possibilita a edição de lei regulando a organização do Poder Executivo, nos moldes do autógrafo. Ademais, todos os aspectos contemplados pelo autógrafo são vedados pelo ordenamento jurídico brasileiro, bastando que o Poder Legislativo desempenhe efetivamente o mister fiscalizatório, utilizando-se do arcabouço legal existente.

Aduz ainda que, não resta dúvida de que se está diante de uma intromissão indevida do Poder Legislativo Municipal nas atribuições do Poder Executivo, afrontando,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

assim, o disposto no art. 5º da Constituição Estadual e incisos III e IV do art. 42 da Lei Orgânica do Município.

Por fim, é competência do Poder Executivo a gestão dos bens públicos, não sendo necessária a autorização legislativa para o uso de veículos públicos.

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

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõem os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

E ainda que, o Município, na atual estrutura constitucional brasileira, não é mera corporação administrativa, com atribuições delegadas, mas “entidade político-administrativa de terceiro grau” integrante e necessária ao sistema federativo, possuindo autonomia política, administrativa e financeira. Contudo, essa autonomia não é absoluta, uma vez que existem barreiras que se circunscrevem nos princípios constitucionais e nos ditames da Lei Orgânica.

Argumenta que, com base nessas normas, mister se faz reconhecer que o projeto de lei em análise, que prevê como se dará a utilização dos veículos da Prefeitura Municipal, violou o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, havendo a Câmara de Vereadores extrapolado as suas atribuições, invadindo a competência exclusiva de iniciativa. Conforme previsto em nossa Lei Orgânica, nos incisos III e IV do art. 42, cabe ao Chefe do Executivo a “organização administrativa do Executivo” e “os serviços públicos”.

Aduz que, a norma legal ora analisada contém, efetivamente, vício insanável de inconstitucionalidade, porquanto violadora do regime de separação e independência dos poderes, ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, é verdade que o Poder Legislativo tem o dever de fiscalizar o Executivo, mas há de se ressaltar que as formas para tal fiscalização estão elencadas na Constituição Federal, que não possibilita a edição de lei regulando a organização do Poder Executivo, nos moldes do autógrafo. Ademais, todos os aspectos contemplados pelo autógrafo são vedados pelo ordenamento jurídico brasileiro, bastando que o Poder Legislativo desempenhe efetivamente o mister fiscalizatório, utilizando-se do arcabouço legal existente.

Aduz ainda que, não resta dúvida de que se está diante de uma intromissão indevida do Poder Legislativo Municipal nas atribuições do Poder Executivo, afrontando, assim, o disposto no art. 5º da Constituição Estadual e incisos III e IV do art. 42 da Lei Orgânica do Município.

Por fim, é competência do Poder Executivo a gestão dos bens públicos, não sendo necessária a autorização legislativa para o uso de veículos públicos.

Entretanto, pelas razões de veto apresentadas, não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade da propositura (não se presume, tem que ser demonstrada), tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica (violou o princípio da separação e independência dos poderes – art. 5º, da CESP), sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.

As razões do veto precisariam indicar qual é o dispositivo constitucional que atribui ao Chefe do Poder Executivo, a competência legislativa privativa alegada, e como ele foi violado (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).

Os únicos dispositivos normativos supostamente violados, que foram mencionados de forma objetiva e concreta, foram os incisos III e IV, do art. 42, da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”¹, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.

2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade

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

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

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

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais².

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de

¹ A mesma premissa teórica aplica-se em relação a utilização, como parâmetro, de uma norma infraconstitucional, como por exemplo a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ou outra lei municipal.

² Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso, para a modificação do texto constitucional.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

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

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição³.**

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão

³ Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

As razões do veto precisariam indicar qual é o dispositivo constitucional que atribui ao Chefe do Poder Executivo, a competência legislativa privativa alegada, e como ele foi violado (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os únicos dispositivos normativos supostamente violados, que foram mencionados de forma objetiva e concreta, foram os incisos III e IV, do art. 42, da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”⁴, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal, portanto, as razões do veto estão juridicamente inadequadas, pois a infringência a tais dispositivos da Lei Orgânica poderiam gerar no máximo uma ilegalidade, e não uma inconstitucionalidade.

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.985, de 25 de setembro de 2017, que institui a operação Bota-fora no Município de Santo André, para coleta residencial programada de materiais sem utilidade para os munícipes, emitiu o seu parecer com o seguinte entendimento, após a apresentação das Informações pelo Legislativo Andreense:

“(…)

Preliminarmente, registre-se que é vedado o contraste da lei impugnada com a Lei Orgânica Municipal, bem como com norma infraconstitucional, como dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a advertência oportuna porque houve menção à essa compatibilidade na inicial.

Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Minº Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012), e “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Minº Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

⁴ A mesma premissa teórica aplica-se em relação a utilização, como parâmetro, de uma norma infraconstitucional, como por exemplo a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ou outra lei municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...).⁵ (g/n)

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, **este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b” e “d”, da Lei nº 4717/1965 (Lei da Ação Popular)**⁶, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de competência dos membros do Parlamento, o mantendo ou o rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

2.2.2. 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

⁵ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 08/11/2019.

⁶ Art. 2º, parágrafo único: b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

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

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**”.*⁷ (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”**⁸. (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.

⁷ 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.

⁸ 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”.*⁹ (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.”*¹⁰ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa (**Projeto de Lei CM nº 61, de 2021, que autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob administração direta ou indireta de todos os órgãos do município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, e ainda a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance na vacinação contra covid-19**), o art. 24, XII, da Constituição Federal dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **proteção e defesa da saúde**, o qual deve ser lido em conjunto com o art. 30, I e II, da Carta Republicana, **que atribuem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber**.

A esse respeito, busca-se pelo projeto de lei em apreço a **proteção da saúde**, afinando-se com o dever constitucional do Poder Público de **promover ações voltadas à redução do risco da doença (art. 196 da Constituição Federal)**. E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que - vale repetir - a Lei Maior preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

¹⁰ 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

para legislar sobre **defesa da saúde (art. 23, II)** e aos Municípios, **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II)**.

Nesse diapasão, a Constituição do Estado de São Paulo, no exercício do poder constituinte derivado decorrente, dispõe também que a **saúde é direito de todos e dever do Estado, cabendo aos Poderes Públicos, Estadual e Municipal garantirem o direito à saúde mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos (art. 219)**. Diz ainda a Carta Bandeirante que **as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, abrangendo regulamentação, fiscalização e controle (art. 220)**. A Lei Orgânica do Município de Santo André, a seu turno, não só reproduz o **dever do Poder Público assegurar a saúde como direito de todos (art. 220)** e **discrimina as formas de garanti-la estabelecendo as diretrizes básicas (art. 221)**.

Ao estruturar ações e serviços de saúde, a Carta Política preceituou que se fizesse de forma integrada, numa rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e participação da comunidade (art. 198). Ancorado nesse dispositivo constitucional, a Lei nº 8.080/90 instituiu o chamado Sistema Único de Saúde (SUS), que compreende o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais.

Nesse contexto, a presente propositura, buscando dar concretude ao disposto acima, tem o nítido intuito de fazer o Município de Santo André exercer a competência consubstanciada no art. 18, XII, da Lei nº 8.080/90, qual seja, a de **"normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação"**.

E ainda, tendo em vista que a propositura está diretamente relacionada com a pandemia do coronavírus, não há como se deixar de contextualizar a questão, sob a perspectiva das decisões do Supremo Tribunal Federal.

A ação que inaugura no Supremo Tribunal Federal a discussão acerca da distribuição de competências e autonomia dos entes federativos é a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6341, arguindo a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

926, de 20 de março de 2020, que altera a Lei Federal nº 13.979/20. A inicial da demanda suscita a inconstitucionalidade da norma sob diversos prismas, destacando-se, no âmbito material, **violação à competência administrativa comum entre todos os entes federativos para a dispor sobre saúde, direção do sistema único e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos dos artigos 23, II, 198, I e 200, II, da Constituição Federal.**

Como dito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 inaugura, neste contexto de pandemia, a discussão constitucional quanto ao **federalismo, distribuição e divisão de competências dos entes federativos na suprema Corte Constitucional**, e, após a decisão proferida deferindo parcialmente a medida cautelar pleiteada, foram submetidas ao Supremo Tribunal demandas variadas, tais como reclamações constitucionais e suspensão de liminares, face as decisões proferidas pelos Tribunais locais em análise a diversas normas editadas pelos entes federativos.

O Ministro Relator Marco Aurélio, em apreciação ao pedido liminar na ADI 6341- MC2, manifestou que **“as providências [do Governo Federal] não afastam atos a serem praticados por Estados, Distrito Federal e Municípios, considerada a competência concorrente na forma do art. 23, II, da Lei Maior”, concluindo que “a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”**.¹¹

Nesta manifestação acerca da matéria, o Supremo sinalizou a necessidade de preservar a autonomia e as competências dos Estados e dos Municípios na definição dos serviços essenciais e medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia, observadas as peculiaridades locais e regionais.

Observa-se a mesma preocupação na decisão da ADPF 6728, esta de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que ressalta:

“Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas

¹¹ STF, ADI nº 6341-MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, monocrática, julgado em 24/03/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

lideranças em defesa do interesse público (...). A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.”¹²

O Ministro Luiz Fux também já se manifestou neste sentido, na Rcl 39.790/ES, destacando que **“o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente da pandemia da Covid -19 (...) numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos”.**¹³

Inquestionável a necessidade de cooperação entre os entes federativos e a existência de harmonia e ações coordenadas quanto ao combate à pandemia. No entanto, impedir que os municípios disciplinem, no âmbito de seu poder de polícia e de sua competência administrativa e legislativa, as medidas de restrição necessárias de acordo com a especificidade e peculiaridade locais, configura mitigação da autonomia municipal, extirpa competências do gestor local, e também implica prejuízo quanto ao combate da pandemia.

Prudente salientar que a competência legislativa acima mencionada é atribuída ao **“Município”** (pessoa jurídica de direito público interno), que não é sinônimo de **“Poder Executivo”** (órgão de governo que compõe o Município).

Hely Lopes Meirelles diferencia claramente o ente federado Município (pessoa jurídica de direito público interno) dos órgãos que o compõem:

“(...) O Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º)”¹⁴. (g/n)

¹² STF, ADPF nº 672-MC/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, monocrática, julgado em 08/04/2020.

¹³ STF, Rcl nº 39.790/ES, rel. Min. Luiz Fux, monocrática, julgado em 24/04/2020.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 137.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E mais adiante reafirma:

*"O **Município** brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores –, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)".¹⁵ (g/n)*

Temos, então, que o **Município**, pessoa jurídica de direito público interno, a rigor, não se confunde com o órgão **Prefeitura**, titularizado pelo **Prefeito**, que representa o **Poder Executivo**, nem com o órgão **Câmara de Vereadores**, titularizado pelo **Presidente da Mesa Diretora**, que representa o **Poder Legislativo**.

E ainda, segundo o mestre administrativista Hely Lopes Meirelles:

*"A **Prefeitura** é o órgão pelo qual se manifesta o **Poder Executivo do Município**. Órgão independente, composto, central e unipessoal. Independente por não hierarquizado a qualquer outro; composto porque integrado por outros órgãos inferiores; central porque nele se concentram todas as atribuições do Executivo, para serem distribuídas a seus órgãos subordinados; unipessoal, ou singular, porque atua e decide através de um único agente, que o chefia e representa: o **prefeito**.*

(...)

Como órgão público, a Prefeitura não é pessoa jurídica; é simplesmente a unidade central da estrutura administrativa do Município. Nem representa juridicamente o Município, pois nenhum órgão representa a pessoa jurídica a que pertence, a qual só é representada pelo agente (pessoa física) legalmente investido dessa função – que, no caso, é o prefeito. Daí a impropriedade de se tomar a Prefeitura pelo Município, o que equivale a aceitar a parte pelo todo – ou seja, o órgão, despersonalizado, pelo ente, personalizado. Mas, como órgão independente, a Prefeitura tem orçamento próprio e quadro de pessoal distinto e incomunicável com o da Câmara de Vereadores. Nas relações externas e em juízo, entretanto, quem responde civilmente não é a Prefeitura, mas sim o Município –

¹⁵ Ob.cit., pg. 137.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ou seja, a Fazenda Pública Municipal, única com capacidade jurídica e legitimidade processual para demandar e ser demandada, auferindo as vantagens de vencedora ou suportando os ônus de vencida no pleito.

(...)

Não se pode confundir, portanto, a Prefeitura (órgão executivo) com o Município (pessoa jurídica); nem a Prefeitura com o prefeito (chefe do órgão e agente político), ou com qualquer de seus secretários municipais (agentes políticos auxiliares do prefeito), ou com seus servidores (agentes administrativos). Também não se pode confundir imputação com representação, que são atos de natureza e efeitos diversos relativamente ao órgão e à pessoa jurídica a que se referem.”¹⁶(g/n)

Neste diapasão, a **competência legislativa** nas quais aludem os julgados é atribuída ao **MUNICÍPIO**, e, portanto, pertence aos 02 (dois) Poderes – **Legislativo e Executivo**.

Nessa linha, no que diz respeito as normas jurídicas referentes a **proteção à saúde**, a Corte Constitucional já se pronunciou:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOA COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).

1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 138.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).

2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.

3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)".

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral - "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" - sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina." (STF, Pleno, ADI 5.293/SC, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08.11.2017) (g/n).

Também vale destacar a decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, proferida em 16/08/2018 nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.152.382/SP. Entendeu o magistrado que **lei que não regula matéria estritamente administrativa não está afeta ao Chefe do Executivo:**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"A Lei Municipal nº 5.041/2016 versa tema de interesse geral da população, com vistas à 'proteção e defesa da saúde pública', na forma dos artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, cuja iniciativa é afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal; assim, poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, tratando-se de questão de competência comum dos poderes Legislativo e Executivo. Na verdade, a obrigação decorrente do ato normativo é providência necessária e mesmo imprescindível para o bom desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, evitando que seu desempenho em sala de aula seja prejudicado em razão de alguma deficiência visual; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 5.041/2016 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos invocados artigos 5º, 24, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da mesma Carta Bandeirante.

Inicialmente, não há indicação concreta de que a obrigação prevista na lei contestada implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo; é notória a existência de vários programas de saúde escolar implantados na rede pública de ensino que demandam a intervenção da Administração Municipal, inexistindo clara evidência de que a realização dos exames oftalmológicos previstos na Lei Municipal nº 5.041/2016 irá ensejar novos dispêndios pelos cofres públicos locais.

Ademais, ainda que assim não fosse, a simples indicação genérica da respectiva fonte de custeio na legislação atacada não importa, por si só, na alegada afronta ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual e a consequente inconstitucionalidade da norma, podendo apenas, eventualmente,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

importar em sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada." (g/n)

Dessa forma, o tema é de interesse geral da população e a matéria está compreendida na obrigação de todos os entes federativos de tutelar a **saúde pública**. **Não se cuida de mera matéria administrativa, portanto, não ocorre vício de iniciativa, pois a competência legislativa é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.**

2.2.3. Da Infringência ao art. 42, III e IV, da Lei Orgânica do Município de Santo André – Vício de Iniciativa

Alega o Prefeito que, do ponto de vista legal, o art. 42, III e IV, da LOM por sua vez estabelece:

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

(...)

III – organização administrativa do Executivo;

IV – serviços públicos;” (g/n)

Dessa forma, argumenta o Alcaide que a proposta legislativa usurpa a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, para dispor sobre o tema.

Em relação ao disposto nos incisos III e IV, do art. 42, esse dispositivo foi inserido na Lei Orgânica Municipal, em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional**, reproduzindo o disposto no **art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal, que possui a seguinte redação:**

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; “ (g/n)

O **princípio da simetria constitucional** é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf¹⁷, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (g/n)

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹⁸, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

¹⁷ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

¹⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O **princípio da simetria constitucional** é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, **as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.**

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*“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:**”*
(g/n)

A Constituição Republicana, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

Analisando o caso concreto, percebe-se um **equivoco interpretativo** do Chefe do Poder Executivo, pois o **Supremo Tribunal Federal** já pacificou o entendimento de que a **“organização administrativa”** e os **“serviços públicos”** previstos como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, no **art. 61, §1º, II, “b”¹⁹**, **somente se aplica**

¹⁹ Art. 61, §1º, II, “b”, C.F.: *“organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

aos Territórios Federais²⁰, não alcançando os demais entes federativos, ou seja, não se refere a “organização administrativa” e aos “serviços públicos”, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse também é o entendimento da Procuradoria-Geral de Justiça, do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme parecer exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2050858-16.2014.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Taubaté, pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Nilo Spinola Salgado Filho, senão vejamos:

“(…)

É impossível invocar-se como parâmetro o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição da República, por ser norma específica destinada exclusivamente à organização administrativa, serviços públicos e matéria tributária e orçamentária dos Territórios. Neste sentido, pronuncia o Supremo Tribunal Federal que:

“(…) a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (…)” (STF, ADI 2.447-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 04-03-2009, v.u., DJe 04-12-2009).

A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo deve ser explícita e interpretada restritivamente, alijando exegese ampliativa ou presunção, conforme alvitra a doutrina (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593) e enuncia a jurisprudência (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112; STF, ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, 02-04-2007, DJe 15-08-2008; STF, ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-10-2006, DJ 17-11-2006), tendo em vista que em se tratando de processo legislativo as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-

²⁰ STF, Tribunal Pleno, ADI 2.447/MG, Ministro Relator Joaquim Barbosa, publicado em 04/12/2009; ADI 2646/PA, Ministra Relatora Ellen Grace, publicado em 25/05/2007; ADI 2724, Ministro Relator Gilmar Mendes, publicado em 02/04/2004; Segunda Turma, Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário 601.348/SP, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, publicado em 22/11/2011; Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 743.480 MG, Ministro Relator Gilmar Mendes, publicado em 02/10/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2003, v.u.; STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33; STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008; RT 850/180; RTJ 193/832).

A lei local impugnada não trata de matéria situada no espaço da reserva de iniciativa legislativa nem no da reserva da Administração, de tal sorte que não há violação aos arts. 5º, 47, II, e 24, da Constituição do Estado.” (g/n)

Dessa forma, podemos concluir que o disposto no art. 42, III e IV, da Lei Orgânica do Município de Santo André são inconstitucionais, por infringir o princípio da simetria, portanto, não há que se falar em vício de iniciativa.

2.2.4. Da constitucionalidade das leis autorizativas

O Projeto de Lei CM nº 61, de 2021, **autoriza** a utilização de veículos de propriedade ou sob administração direta ou indireta de todos os órgãos do município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, e ainda a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance na vacinação contra covid-19.

Como se sabe, 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 legislativa²¹.

²¹ 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

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.

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 constitucional²². 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 atendida²³.

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 inconstitucionalidade²⁴.

Josaphat Marino conclui que **“o comando das leis autorizativas tem por essência: apenas autorizar, indicar, sugerir ou mencionar a faculdade da**

²² MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

²³ FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

²⁴ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Administração de praticar ou não o ato segundo critério de conveniência e oportunidade²⁵. (g/n)

E, continua:

“(...) 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 alvedrio²⁶. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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

Relator (a)

Min. GILMAR MENDES

Partes

²⁵ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

²⁶ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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. 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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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)

Por fim, ressaltamos recentíssima decisão proferida pela Suprema Corte Brasileira, senão vejamos:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951/2019, DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. SUPERADA. ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. ART. 167, IV E §4º, DA CF/88. ART. 154, IV E § 5º, DA CE/89.

I - Lei Municipal nº 3.951/2019, do Município de Sapucaia do Sul, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal. Autoriza, como forma de pagamento da operação de crédito, a utilização de receita tributária municipal, inclusive, quota-parte de repasse de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios.

II - Apresentada preliminar de ilegitimidade ativa. Superada. Questão já enfrentada nos autos dos Embargos de Declaração nº 70081993446.

III – Arguição de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade.

IV - A Lei Municipal nº 3.951/2019 não oferece as receitas dos repasses como garantia vinculada ao contrato de crédito, mas, sim autoriza a Municipalidade a utilizar esses valores para amortizar a dívida. O que a CF/88 e a CE/89 vedam é a vinculação, ou seja, a imposição de destinação específica, obrigatória e pré-ordenada para a receita futura. **A Lei em comento apenas autoriza o Executivo Municipal a utilizar a receita. Não vincula, não afeta, não obriga, não impõe. Ausente**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.²⁷ (g/n)

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 cogente²⁸. (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 LEI²⁹. (g/n)

²⁷ STF – ARE nº 0061435-67.2020.8.21.7000/RS, Relator Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em 13/10/2020.

²⁸ TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.

²⁹ TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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 eficácia cogente. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. INEXISTÊNCIA”³⁰. (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**³¹. 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

³⁰ TJMG – ADI 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.

³¹ 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

legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

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

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva³². Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva³³.

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.**

Importante ressaltar, que as decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como os pareceres elaborados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre a matéria, têm como fundamento o artigo da lavra de Sérgio Resende de Barros, que, entretanto, não leva em consideração a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

“Barros (2007, p. 249)³⁴ defende que este expediente, “usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais

³² MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

³³ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

³⁴ BARROS, Sérgio Resende de. **“Leis” autorizativas**. Revista Mestrado em Direito, Osasco, a. 7, n. 1, p. 243-253, 2007.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

nos quais não têm iniciativa das leis”, padece de vício de inconstitucionalidade, resumizando seus argumentos da seguinte forma:

- por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o Processo Legislativo;
- porque usurpam a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- porque ferem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira. (BARROS, 2007, p. 251-252).

Curioso é que o articulista, em nenhum momento, faz menção aos precedentes do STF antes mencionados. Neste sentido acredita-se insuficientes os argumentos por ele apresentados. Os argumentos “a” e “b” não prosperam, porque (a) para que haja usurpação de iniciativa reservada é necessário que o ato normativo viole expressamente uma das hipóteses do art. 61, §1º que pode ocorrer, em sede de leis autorizativas, apenas acidentalmente; por outro lado, (b) se não há imposição de nenhuma obrigação positiva ao Executivo, não há que se falar em usurpação de competência material do Chefe do Executivo.”³⁵
(g/n)

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:

- 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;
- 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;

³⁵ Ministério da Justiça/Secretaria de Assuntos Legislativos e Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Série pensando o Direito: Separação dos Poderes – Vício de iniciativa**, nº 14/2009, pg. 38.





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.”**³⁶ (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.³⁷

Sob essa perspectiva, a proposta legislativa é constitucional e legal.

2.2.5. Do Princípio da Reserva de Administração

³⁶ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995 pg. 51.

³⁷ 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

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No que tange à **reserva de Administração** em sentido estrito, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua existência como um **princípio constitucional**, de modo a impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em determinadas matérias de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo, senão vejamos:

*“Dessa forma, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, **no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração**, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em ‘um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento’ (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª edição, p. 739). **Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração**. (...) Assevere-se, ainda, que a iniciativa privativa de leis por parte do Presidente da República está prevista no artigo 61, §1º, da Constituição da República. Nada obstante, apesar de a Constituição retratar essas situações como de iniciativa privativa do Presidente da República, por força do princípio da simetria, tal prerrogativa se estende aos Chefes do Executivo das outras Unidades Federativas. Consectariamente, as leis decorrentes das situações previstas no rol do mencionado artigo que forem editadas sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo são inconstitucionais, por vício formal de iniciativa. (...)”³⁸ (g/n)*

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No caso sob exame, ao Poder Legislativo cabe estabelecer as normas gerais, as diretrizes gerais e/ou os objetivos gerais de uma política pública (programas, projetos e ações), mais não pode estabelecer, como serão desenvolvidas (formas de execução) sendo atribuições do Poder Executivo (função administrativa), e não foi isso o que aconteceu.

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.985, de 25 de setembro de 2017, que institui a operação Bota-fora no Município de Santo André, para coleta residencial programada de materiais sem utilidade para os munícipes, emitiu o seu parecer com o seguinte entendimento, após a apresentação das Informações pelo Legislativo Andreense:

“(...)

A matéria empolgada no debate constitucional proposto diz com o princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e impende ao seu exame com a contribuição pretoriana devotada a respeito, em especial a tese fixada em sede de repercussão geral pela Suprema Corte Brasileira (Tema 917).

Ressalto, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.

A lei local de iniciativa parlamentar estabelece a instituição de operação denominado “Bota-Fora” que se destina a “coleta de materiais, sem utilidade para os munícipes e não passível de remoção pela coleta de lixo domiciliar em razão de suas dimensões”, tais como como “eletrodomésticos, colchões, móveis, restos de computadores, restos de pequenas obras, madeiras, pneus e utensílios usados” (art. 1º e parágrafo único). Impõe-se à Administração Municipal que, através de seus órgãos competentes, providencie a programação da coleta com base no mapeamento do município e a

³⁸ STF, RE 722101 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/09/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

definição dos locais adequados e datas para cada bairro e comunidade (artigo 3º).
Eis aí, indiscutivelmente, uma política pública, ou uma das medidas de política pública.

Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) **ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empreitada poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.**

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição de descarte adequado de lixo produzido, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...).³⁹ (g/n)

Esse entendimento foi reafirmado pela Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082325-03.2020.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 10.249, de 26 de novembro de 2019, que autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Santo André, diretrizes que definam a Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, a saber:

“(...)

*Assim sendo, soa coerente com esse discurso que **ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição da instituição de uma política pública, que vise ao enfrentamento da violência contra a mulher, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.***

*No caso em exame, à exceção dos arts. 6º e 8º, **a norma contestada não contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação.***

Ao contrário, ressalvados os preceitos especificados, o ato normativo é assaz abstrato, indeterminado e genérico, definindo conceitos que devem ser considerados para os efeitos da lei (art. 1º), traçando diretrizes (arts. 2º e 7º), estabelecendo eixos de ações e articulações de políticas públicas, além de objetivos a serem perseguidos na ação governamental (arts. 3º, 4º e 5º).

A fórmula normativa adotada, pois, não ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever—enfim, do atendimento ao dovere di buona amministrazione.

(...).⁴⁰ (g/n)

³⁹ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 08/11/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse entendimento também consta do Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, acima mencionada, no voto do nobre Desembargador Relator, Francisco Casconi, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“(...)

Não se obsta, em verdade, toda e qualquer edição de atos normativos originados no parlamento que disponham sobre a inserção de políticas públicas no âmbito municipal, observados os limites constitucionais, e desde que não adentrem o núcleo da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de engessar e/ou anular parcela de suas prerrogativas institucionais, ou mesmo de seus órgãos estruturais.

(...).”⁴¹

Resta claro que, tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo podem propor políticas públicas. **O Legislativo cria as leis referentes a uma determinada política pública e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e pela aplicação da medida.**

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

Sob essa perspectiva o Projeto de Lei CM nº 61/2021 é inconstitucional.

3. CONCLUSÃO

⁴⁰ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082325-03.2020.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 24/02/2021.

⁴¹ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2200660-15.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgado em 19/02/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 61/2021, **por ser autorizativo** é **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL**.

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 agosto de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

