

**PROCESSO Nº 1105/21**  
**PROJETO DE LEI CM Nº 30/21**

À  
Comissão de Justiça e Redação  
Senhor Presidente

Trata-se do projeto de lei CM nº 30/21, de autoria do Vereador Ricardo Zóio, que Institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas para os atos de liberação de atividade econômica e a análise de impacto regulatório e dá outras providências.

Em que pese a pretensão do vereador deduzida na mensagem que acompanha o projeto, verificamos que a propositura não trata de assunto que atinja somente a municipalidade, de forma peculiar. Nestes termos prevê a Constituição Federal:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:  
I – legislar sobre assuntos de interesse local”*

Assim, para se identificar uma determinada matéria como sendo de “interesse local”, há que se perquirir em que medida ela repercute no Município. Quando diz respeito às suas necessidades imediatas, restritas à comunidade local, como transporte, planejamento urbano, ensino fundamental, proteção ao seu patrimônio, dentre outras, é possível dizer que o interesse é local – o que não ocorre no presente caso. Na lição de Alexandre de Moraes, apesar de difícil conceituação, “interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município.”

Por seu turno, o inciso II do artigo 30 já citado aduz a possibilidade de o Município **suplementar ou complementar as legislações federais**



**e estaduais, no que couber.** Esta hipótese o autoriza apenas a suplementar ou complementar as leis dos outros entes, mas nunca contrariá-las. Neste sentido, mais uma vez socorremo-nos das palavras de Alexandre de Moraes: *“O art. 30, inc. II, da Constituição Federal preceitua caber ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, podendo o Município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988”.*

Além do mais, quanto à iniciativa do projeto deve ser observada a Lei Orgânica do Município de Santo André, que estabelece o rol das matérias de **iniciativa exclusiva do Prefeito**, que inclui os projetos que disponham sobre **serviços públicos e criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração (art. 42, IV e VI).**

O PL trata de tema relacionado à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, **ato de gestão**, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, **organização**, direção e execução de políticas **e de serviços públicos**. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Ademais, em caso de necessidade de regulamentação municipal, indispensável asseverar que a iniciativa legislativa para a implantação destas ações no município é **exclusiva do Poder Executivo**, nos termos dos Arts. 84 da Carta Magna e 42 da Lei Orgânica Municipal, por implicar na criação de diversas atribuições a órgãos da administração. Deve se considerar também que a matéria diz



respeito à organização de prestação de um serviço público municipal, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, “O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).

Salientamos, porém, que a matéria poderá ser encaminhada ao Prefeito Municipal pela via da **indicação**, instrumento propício ao desempenho da



atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo e expressamente prevista no artigo 145 do Regimento Interno desta Casa.

Por todo o exposto, entendemos ser a presente propositura **ILEGAL E INCONSTITUCIONAL**, ressaltando que a matéria exige **quorum** de maioria simples, nos termos do Artigo 36, *caput*, da Lei Orgânica do Município.

Caso esta Douta Comissão de Justiça compartilhe do mesmo entendimento, apontamos para a observância da regra regimental disposta no §1º do artigo 54, que determina o **imediate arquivamento das matérias julgadas inconstitucionais pela Comissão de Justiça e Redação**.

Ressaltamos por fim que a matéria exige *quorum* de maioria simples, nos termos do Artigo 36, *caput* da Lei Orgânica do Município.

É como nos parece.

Santo André, 13 de abril de 2021.

  
Rodolfo Severiano de Oliveira  
OAB/SP 266.412

