



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

Santo André, 31 de maio de 2021.

PC nº 099.05.2021

Senhor Presidente,

Tenho em mãos o **Autógrafo nº 33**, de 2021, encaminhando o Projeto de Lei CM nº 36, de 2021, que institui o “Estatuto da Desburocratização” no município de Santo André e dá outras providências.

Cumpra-me assim, comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao autógrafo apresentado em face de sua inconstitucionalidade.

Em que pese a nobre intenção dessa Colenda Câmara, a propositura em apreço não merece prosperar pelas razões a seguir expostas.

Observa-se que a atividade administrativa é exercida pelo chefe do Poder Executivo e está presente em diversas situações do cotidiano brasileiro. A Administração Pública exerce o papel de prestar serviços públicos e promover o bem comum da coletividade, função importante para garantir o respeito aos princípios que regem a sua atuação.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 2º que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” E cada poder exerce uma função típica, como regra, e atípica, em alguns casos previstos.

E, para que haja essa harmonia entre os três poderes, é necessário estabelecer limites pois, seria inviável que cada um exercesse seu poder com domínio absoluto. Justen Filho aborda com precisão essa impossibilidade de separação absoluta de funções:

*“O sistema de separação de poderes cumpre melhor sua função na medida em que não haja um Poder absolutamente preponderante sobre os demais. A essência desse princípio está na separação harmônica e na conjugação de poderes. No entanto, a independência absoluta de cada Poder geraria situações de impasse. Se cada Poder fosse absolutamente independente, seria difícil promover uma atuação harmônica entre eles. Surgiriam conflitos insuperáveis, especialmente porque é inviável que cada Poder exercite um único tipo de função.”*  
(JUSTEN FILHO, 2016, p.34).

A doutrina majoritária compreende que o Estado possui três funções: legislar, julgar e administrar, exercidas, respectivamente, pelo Poder Legislativo, Judiciário e Executivo, como funções típicas, e atipicamente, o Legislativo exerce a função jurisdicional ao julgar o Presidente da República; o Judiciário exerce a função administrativa nas relações com seus servidores e nas contratações através de licitações; e o Executivo na criação de medidas provisórias. (BRASIL, 1988, s.p.).





Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

Como função típica do Poder Executivo, a função administrativa é exercida prioritariamente por este, embora também seja exercida atipicamente pelo Poder Legislativo e Judiciário, mas esta função não se confunde com o conceito de Administração Pública. Matheus Carvalho define com precisão essa diferença:

*“A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou qualquer outro organismo estatal. Nesse sentido, a expressão deve ser grafada com as primeiras letras maiúsculas. Por sua vez, administração pública (em letra minúscula), embasada no critério material, se confunde com a função administrativa, devendo ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público. Nesse caso, não se confundi com a função política do Estado, haja vista o fato de que a administração tem competência executiva e poder de decisão somente na área de suas atribuições, sem a faculdade de fazer opções de natureza política. (CARVALHO, 2017, p. 36 e37).”*

Como visto anteriormente, o conceito de Administração Pública, em sentido formal, é mais abrangente em relação ao sujeito ativo, posto que pode ser exercido por qualquer um dos poderes. Importante conhecer essa distinção, uma vez que a discussão se dará em relação à prestação de serviços públicos desenvolvida por ela.

Como já comentado anteriormente, a função típica do Executivo é a função administrativa, Justen Filho define como:

*“A função administrativa estatal é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, exercitados sob o regime infralegal e que se exteriorizam em decisões destituídas de natureza jurisdicional. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 38).”*

Conhecendo os conceitos e definições dos institutos ora abordados, compreendemos que o Poder Executivo é quem desempenha de forma típica a função de administrar e que essa função tem a incumbência de buscar a realização dos interesses essenciais para a coletividade, como também estabelecer diretrizes para que sejam cumpridos e respeitados os direitos e garantias individuais, com observância ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o Vereador a apresentação do referido projeto de lei, o mesmo é **verticalmente incompatível** com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5º, 25, incisos II e XIV do 47 e 144, os quais dispõem o seguinte:

*“Art. 5.º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*





Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

*“Art. 25 – Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.*

*Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

De fato, o regime jurídico das políticas públicas é regulado por lei, cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo, que tem a incumbência de planejar, organizar, dirigir e executá-las.

Vistos esses aspectos, tem-se, no caso sob exame, que o projeto de lei em questão, de iniciativa parlamentar, impõe ao Executivo obrigações, com nítida vocação Administrativa típica, o que não pode ser admitido.

Esse projeto de lei, porém, malgrado os elevados propósitos que nortearam a sua edição, não reúne condições de subsistir na ordem jurídica vigente, uma vez que, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local, a Câmara Municipal acabou por interferir na esfera de competência do Executivo, acarretando, tal iniciativa, o desequilíbrio no delicado sistema de relacionamento entre os poderes municipais.

Com efeito, é irrecusável a competência da Câmara para legislar sobre os assuntos de interesse local, mas há alguns limites que devem ser observados e que decorrem, basicamente, da necessidade de preservar-se a convivência pacífica dos poderes políticos, entre os quais não existe nenhuma relação de hierarquia e subordinação, mas sim de independência e harmonia, em face do contido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Como já visto inicialmente, à administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo, quando muito, formular indicações, mas não sujeitar aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo.

E, sobre o tema em foco, destaca-se trecho do Acórdão da lavra do Eminentíssimo Desembargador DENSER DE SÁ:



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 310039003600340030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme  
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

*“Segundo a doutrina a administração da cidade é da competência do Prefeito, tendo o Poder Legislativo a função de aprovar ou desaprovar os atos do Alcaide, funcionando como fiscal do governo. (...) Não é dado aos vereadores resolver todos os assuntos por meio de lei. A Câmara Municipal somente pode estabelecer programas gerais, com base na Constituição se não criar atribuições para órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, incumbências do Prefeito Municipal” (Oesp – Adin n. 104.747-0/7, DJ de 10.03.04).*

Restando caracterizada a violação de preceitos contidos na Constituição do Estado de São Paulo, a saber, aos arts. 5º, incisos II e XIV do 47 e 144, merece o Projeto de Lei CM nº 36/2021 ser totalmente vetado.

Destacamos, ainda que o serviço público, sua desburocratização e manutenção é dever legal do Estado e necessário que ele seja prestado de forma satisfatória e respeite os preceitos estabelecidos na Carta Magna. Assim, um serviço que não esteja em conformidade com essa previsão fere os princípios constitucionais administrativos.

Finalmente, cabe observar que a imposição de obrigações à Administração, instituída pelo presente projeto de lei, trará ônus ao erário público municipal.

Em casos similares, o Egrégio Tribunal de Justiça tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis por violação ao art. 25 da Constituição Estadual, em razão da ausência de indicação de recursos disponíveis para fazer frente às despesas criadas (ADI 18.628-0, ADI 13.796-0, ADI 38.249-0, ADI 36.805.0/2, ADI 38.977.0/0).

Diante do exposto, cumpre-me comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao Autógrafo de nº 33, de 2021, referente ao Projeto de Lei nº 36, de 2021, por sua inconstitucionalidade.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PAULO SERRA  
Prefeito

Excelentíssimo Senhor  
Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro

Presidente da Câmara Municipal de Santo André



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 310039003600340030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme  
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.