



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 6841/2021**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Vereador Drº Pedro Awada**

**Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 156, de 2021, que dispõe sobre a criação, no Município de Santo André, de totem em homenagem aos profissionais da saúde que atuam e atuaram na linha de frente contra a COVID – 19, e dá outras providências.**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 254.12.2021, referente ao Autógrafo nº 119, de 2021, referente ao Projeto de Lei CM nº 156, de 2021, que dispõe sobre a criação, no Município de Santo André, de totem em homenagem aos profissionais da saúde que atuam e atuaram na linha de frente contra a COVID – 19, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa da propositura, inicialmente, cumpre esclarecer a importância dos profissionais da saúde em sentido amplo. São considerados profissionais da saúde toda pessoa que trabalha com uma profissão relacionada às ciências da saúde, contendo uma rotina de trabalho árduo e estressante decorrente da contínua pressão que é reduzir sofrimentos e salvar vidas.

E ainda, como é de amplo conhecimento, desde meados de 2019 (China), o mundo inteiro vem passando pela Pandemia de Corona Vírus, que devido ao desconhecimento do micro-organismo e pela alta capacidade de infecção do mesmo, se proliferou de maneira rápida e desenfreada por todo o Globo Terrestre.

Por fim, estes profissionais se incumbiram do desafio ante ao enfrentamento dessa devastadora e assustadora doença, constituindo-se como verdadeiros heróis.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, primeiramente, importante destacar que não se pode fazer distinção dentre os profissionais que trabalharam ou que ainda trabalham durante todo este momento pandêmico.

E ainda, é louvável o reconhecimento do trabalho dos profissionais integrantes da linha de frente do combate ao COVID-19. Todavia, todos os profissionais vinculados à Secretaria da Saúde também merecem tal reconhecimento, desde os responsáveis pela estruturação dos hospitais de campanha, redimensionamento de leitos, medicamentos, insumos, materiais, motoristas de ambulância, entre outros tantos

Argumenta que, segundo a Lei Orgânica do Município, art. 42, incisos IV e VI, é da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre serviços e a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.

Aduz que, a presente propositura, ao criar, de maneira implícita, novas atribuições ao Poder Executivo, fere a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, contendo mácula legal insanável.

Alega que, ao mesmo tempo, quando determina ações a serem realizadas pelo Executivo, em um “poder-dever”, a propositura ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, que estabelece a harmonia e independência desses, ou seja, nenhum dos Poderes poderá atuar de maneira invasiva a nenhum dos Poderes.

Argumenta que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 156/2021 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

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, primeiramente, importante destacar que não se pode fazer distinção dentre os profissionais que trabalharam ou que ainda trabalham durante todo este momento pandêmico.

E ainda, é louvável o reconhecimento do trabalho dos profissionais integrantes da linha de frente do combate ao COVID-19. Todavia, todos os profissionais vinculados à Secretaria da Saúde também merecem tal reconhecimento, desde os responsáveis pela estruturação dos hospitais de campanha, redimensionamento de leitos, medicamentos, insumos, materiais, motoristas de ambulância, entre outros tantos

Argumenta que, segundo a Lei Orgânica do Município, art. 42, incisos IV e VI, é da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre serviços e a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.

Aduz que, a presente propositura, ao criar, de maneira implícita, novas atribuições ao Poder Executivo, fere a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, contendo mácula legal insanável.

Alega que, ao mesmo tempo, quando determina ações a serem realizadas pelo Executivo, em um “poder-dever”, a propositura ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, que estabelece a harmonia e independência desses, ou seja, nenhum dos Poderes poderá atuar de maneira invasiva a nenhum dos Poderes.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Argumenta que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 156/2021 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

**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 IV e VI, 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”<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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

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 constitucionais<sup>2</sup>.

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 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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 Constituição<sup>3</sup>.**

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 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,

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

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:

- 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;**







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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).

Os únicos dispositivos normativos supostamente violados, que foram mencionados de forma objetiva e concreta, foram os incisos IV e VI, 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”<sup>4</sup>, 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

<sup>4</sup> 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

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).**

(...).<sup>5</sup> (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)<sup>6</sup>**, entretanto, como o Supremo Tribunal

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

*(...)*

***IV – serviços públicos;***

*(...)*

***VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”** (grifos do Executivo)*

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 no inciso 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,*

---

matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;”



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 360037003900350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



## 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 Maluf<sup>7</sup>, 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 Júnior<sup>8</sup>, 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)

<sup>7</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

<sup>8</sup> 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 os **“serviços públicos”** previstos como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, no **art. 61, §1º, II, “b”<sup>9</sup>**, **somente se aplica aos Territórios Federais<sup>10</sup>**, não

<sup>9</sup> 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

alcançando os demais entes federativos, ou seja, não se refere 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, 20-03-2003, v.u.; STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003,**

---

<sup>10</sup> 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

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, IV, da Lei Orgânica do Município de Santo André é inconstitucional, por infringir o princípio da simetria, portanto, não há que se falar em vício de iniciativa.

Em relação ao disposto no inciso VI, do art. 42, esse dispositivo foi inserido na Lei Orgânica Municipal, também em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional**, reproduzindo o disposto no **art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal**.

Portanto, caberá privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública**.

A Constituição da República de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra “O espírito das Leis”, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

O Barão de Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades.

Foi observando a sociedade que o autor verificou a existência de 03 (três) funções básicas: uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por essas razões é que a doutrina constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos “*freios e contrapesos*” a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar os limites de competência entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara os atos daquele.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no **art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”**, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre, **criação ou extinção e atribuições aos órgãos ou entidades da Administração Pública; criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração e o regime jurídico dos servidores.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Da análise da propositura em comento (**dispõe sobre a criação, no Município de Santo André, de totem em homenagem aos profissionais da saúde que atuam e atuaram na linha de frente contra a COVID – 19, e dá outras providências**), podemos verificar que ela não estabelece atribuições e obrigações a órgãos do Poder Executivo Municipal, e dessa forma não infringem o disposto no art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal, art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de São Paulo, e art. 42, da LOM.

Podemos concluir que, sob esse aspecto não ocorreu vício de iniciativa, por descumprimento ao disposto no art. 42, VI, da LOM.

### 2.2.3. Ausência de indicação de receita para suportar a despesa

Outra questão posta pelo Alcaide em suas razões, é que a execução da lei implicaria em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.**”<sup>11</sup> (negritamos)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO.** 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. **A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo.** 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. **Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro**”<sup>12</sup>. (negritamos)

<sup>11</sup> STF, ARE nº 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.

<sup>12</sup> STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### 2.2.4. Do Princípio da Reserva de Administração

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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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. (...)”<sup>13</sup> (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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(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 vício de iniciativa da lei.

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.**

<sup>13</sup> STF, RE 722101 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/09/2018.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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.**

(...)”.<sup>14</sup> (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).**

<sup>14</sup> 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

**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.**

(...).<sup>15</sup> (g/n)

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.**

(...).<sup>16</sup>

Resta claro que, tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo podem propor programas, projetos e ações referentes às **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.**

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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

Da leitura da proposta legislativa, podemos verificar que ela não só prescreve que haverá uma homenagem aos profissionais da área de saúde pública, mais também, como se dará essa homenagem (forma de execução da homenagem), que deveria ficar a cargo (discricionariedade) do Chefe do Poder Executivo, ocorrendo, portanto, infringência ao **princípio da reserva de administração**, e por consequência, **o princípio da separação dos poderes**.

**Sob essa perspectiva o Projeto de Lei CM nº 156/2021 é inconstitucional.**

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 156/2021 é **INCONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 23 de fevereiro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

