



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 1493/2023

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 17/2023, que dispõe sobre a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório, no âmbito do Município de Santo André, 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 073.05.2023, referente ao Autógrafo nº 38, de 2023, referente ao Projeto de Lei nº 17/2023, que dispõe sobre a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório, no âmbito do Município de Santo André, e dá outras providências.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado com emendas e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que primeiramente, cumpre destacar que as emendas apresentadas ao projeto, pelos nobres vereadores, não observaram as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

E ainda, observe-se que a ementa do projeto de lei assim afirma: Dispõe sobre a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório, no âmbito do Município de Santo André, e dá outras providências.

Argumenta que, a técnica legislativa pode ser descrita como o “conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

terá repercussão no mundo jurídico”. Os principais parâmetros definidores da técnica legislativa estão encartados na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, devidamente regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, que me utilizo, de forma analógica, para análise textual.

Aduz que, na forma do art. 6º, do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, a ementa explicitará, de modo conciso, o objeto do ato normativo, ou seja, neste caso, a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório. No entanto, como se observa no presente autógrafo, alguns dispositivos adicionados e alterados divergem do assunto de que trata o projeto de lei. Isso porque, as emendas apresentadas ao PL nº 17, de 2023, extrapolam o objeto da lei, uma vez que não tratam sobre a concessão em si, mas sobre eventuais cláusulas do futuro contrato, acerca de regras sobre passeio público e locação de espaços.

Alega que, a possibilidade da concessão ou permissão, da prestação de serviços públicos, está prevista no art. 175 da Constituição Federal.

Argumenta que, vale trazer a baila que o Supremo Tribunal Federal - STF entende que os serviços funerários constituem serviços municipais, uma vez que envolvem necessidades imediatas do município, conforme previsto no art. 30, inciso V, da Constituição Federal: “Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Aduz que, a pretendida concessão pública se dará através de licitação, com a formalização de contrato firmado entre a administração pública e empresa privada, para que esta passe a executar e explorar economicamente um serviço público onde são remuneradas por meio de tarifas pagas pelos usuários.

Alega que, ao adentrarmos na Lei de Concessões, Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, identificamos que esse futuro contrato adotará um modelo de concessão de serviço público, com permissão para a utilização dos imóveis dos cemitérios





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

para tal fim, sem que o concessionário exerça qualquer competência fora dos limites dos cemitérios.

E ainda, a emenda apresentada ao §1º do art. 7º, constitui, nos termos da Lei Orgânica do Município, um ato normativo de natureza precária, que deverá ser concedido por Portaria, exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta que, o mesmo ocorre com as demais emendas feitas ao projeto, § 3º do art. 5º; o art. 7º e o § 2º do art. 9º, referente à utilização do passeio público, que também possuem disciplina específica no Município de Santo André.

Aduz que, dessa maneira, a autorização para comércio de flores, velas e afins no passeio público extrapola o objeto da lei e do futuro contrato, que versará exclusivamente sobre a prestação dos serviços no âmbito dos cemitérios municipais.

Alega que, conforme exposto, o estabelecimento de autorização ou permissão de uso é uma prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos §§ 3º e 4º da Lei Orgânica do Município.

Argumenta que, as Emendas apresentadas não observaram o dever de caráter genérico da Lei ao trazerem assuntos que serão tratados posteriormente em edital de licitação e contrato, estes sim específicos.

Aduz que, outro assunto que extrapola o projeto de lei é a proibição do comércio de flores, coroas, vasos e afins nas áreas internas dos cemitérios e do crematório, isto porque uma das possibilidades de receita da futura concessionária, além do objeto principal relacionado aos serviços cemiteriais e funerários, é a locação dos espaços internos dos cemitérios para serviços de apoio. Essa receita qualificada como “receita acessória” é fundamental para a equalização do cenário econômico financeiro que garantirá a prestação e continuidade do serviço.

Alega que, considerando a necessidade de estudos econômicos acerca das receitas acessórias para o futuro contrato, não há que se prever, em lei, tal proibição. Vale citar a autorização dada pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quanto aos serviços acessórios.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, com relação, a outra emenda apresentada que estabelece uma taxa pré-fixada e única para a “urna turquesa e demais elementos”, vale destacar que hoje esses valores são fixados, separadamente, conforme tabela constante no Decreto nº 17.791, de 15 de outubro de 2021, que alterou o Decreto nº 16.951, de 04 de setembro de 2017, que dispõe sobre a Tabela de Preços do Serviço Funerário no Município de Santo André, sendo possível uma variação nos valores, de acordo com a escolha de itens pelo munícipe, para o sepultamento.

Argumenta que, outro equívoco é que a proposta estabelece valor em reais e não em Fator Monetário Padrão - FPM, contrariando a disciplina já praticada. Além do mais, a garantia do valor atualmente praticado já foi assegurada pelo art. 8º, inciso VII, alínea “b”, sendo inócuo prever novo artigo para a mesma finalidade.

Ao final resolve vetar parcialmente a propositura, ou seja, **o inciso III do § 3º do art. 4º; § 3º do art. 5º; art. 7º e seus §§ 1º e 2º; inciso XIV do art. 8º; § 2º do art. 9º; art. 11 e seu parágrafo único e ao art. 14**, 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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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.

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, cumpre destacar que as emendas apresentadas ao projeto, pelos nobres vereadores, não observaram as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

E ainda, observe-se que a ementa do projeto de lei assim afirma: Dispõe sobre a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório, no âmbito do Município de Santo André, e dá outras providências.

Argumenta que, a técnica legislativa pode ser descrita como o “conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico”. Os principais parâmetros definidores da técnica legislativa estão encartados na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, devidamente regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, que me utilizo, de forma analógica, para análise textual.

Aduz que, na forma do art. 6º, do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, a ementa explicitará, de modo conciso, o objeto do ato normativo, ou seja, neste caso, a concessão dos serviços funerários, cemiteriais e de crematório. No entanto, como se observa no presente autógrafo, alguns dispositivos adicionados e alterados divergem do assunto de que trata o projeto de lei. Isso porque, as emendas apresentadas ao PL nº 17, de 2023, extrapolam o objeto da lei, uma vez que não tratam sobre a concessão em si, mas sobre eventuais cláusulas do futuro contrato, acerca de regras sobre passeio público e locação de espaços.

Alega que, a possibilidade da concessão ou permissão, da prestação de serviços públicos, está prevista no art. 175 da Constituição Federal.

Argumenta que, vale trazer a baila que o Supremo Tribunal Federal - STF entende que os serviços funerários constituem serviços municipais, uma vez que envolvem necessidades imediatas do município, conforme previsto no art. 30, inciso V, da Constituição Federal: "Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial".

Aduz que, a pretendida concessão pública se dará através de licitação, com a formalização de contrato firmado entre a administração pública e empresa privada, para que esta passe a executar e explorar economicamente um serviço público onde são remuneradas por meio de tarifas pagas pelos usuários.

Alega que, ao adentrarmos na Lei de Concessões, Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, identificamos que esse futuro contrato adotará um modelo de concessão de serviço público, com permissão para a utilização dos imóveis dos cemitérios para tal fim, sem que o concessionário exerça qualquer competência fora dos limites dos cemitérios.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

E ainda, a emenda apresentada ao §1º do art. 7º, constitui, nos termos da Lei Orgânica do Município, um ato normativo de natureza precária, que deverá ser concedido por Portaria, exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta que, o mesmo ocorre com as demais emendas feitas ao projeto, § 3º do art. 5º; o art. 7º e o § 2º do art. 9º, referente à utilização do passeio público, que também possuem disciplina específica no Município de Santo André.

Aduz que, dessa maneira, a autorização para comércio de flores, velas e afins no passeio público extrapola o objeto da lei e do futuro contrato, que versará exclusivamente sobre a prestação dos serviços no âmbito dos cemitérios municipais.

Alega que, conforme exposto, o estabelecimento de autorização ou permissão de uso é uma prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos §§ 3º e 4º da Lei Orgânica do Município.

Argumenta que, as Emendas apresentadas não observaram o dever de caráter genérico da Lei ao trazerem assuntos que serão tratados posteriormente em edital de licitação e contrato, estes sim específicos.

Aduz que, outro assunto que extrapola o projeto de lei é a proibição do comércio de flores, coroas, vasos e afins nas áreas internas dos cemitérios e do crematório, isto porque uma das possibilidades de receita da futura concessionária, além do objeto principal relacionado aos serviços cemiteriais e funerários, é a locação dos espaços internos dos cemitérios para serviços de apoio. Essa receita qualificada como “receita acessória” é fundamental para a equalização do cenário econômico financeiro que garantirá a prestação e continuidade do serviço.

Alega que, considerando a necessidade de estudos econômicos acerca das receitas acessórias para o futuro contrato, não há que se prever, em lei, tal proibição. Vale citar a autorização dada pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quanto aos serviços acessórios.

E ainda, com relação, a outra emenda apresentada que estabelece uma taxa pré-fixada e única para a “urna turquesa e demais elementos”, vale destacar que hoje esses valores são fixados, separadamente, conforme tabela constante no Decreto nº 17.791, de 15





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de outubro de 2021, que alterou o Decreto nº 16.951, de 04 de setembro de 2017, que dispõe sobre a Tabela de Preços do Serviço Funerário no Município de Santo André, sendo possível uma variação nos valores, de acordo com a escolha de itens pelo munícipe, para o sepultamento.

Argumenta que, outro equívoco é que a proposta estabelece valor em reais e não em Fator Monetário Padrão - FPM, contrariando a disciplina já praticada. Além do mais, a garantia do valor atualmente praticado já foi assegurada pelo art. 8º, inciso VII, alínea “b”, sendo inócuo prever novo artigo para a mesma finalidade.

### 2.2.1. Da Concessão de Serviços Públicos e o Princípio da Reserva de Administração

O Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, do Ministério Público do Estado de São Paulo, ao elaborar o parecer jurídico, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2048696-48.2014.8.26.0000, em caso análogo, assim se posicionou:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 24 DE MARÇO DE 2014, DO MUNICÍPIO DO GUARUJÁ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. REAJUSTE DA TARIFA E VEDAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal enviar, à Câmara Municipal, projeto de lei sobre o regime de concessão de serviço público. 2. A disciplina da política tarifária dos serviços públicos, inclusive os delegados a particulares, é matéria conferida ao Poder Executivo sob o ângulo da separação de poderes (reserva de iniciativa legislativa e da reserva da Administração). 3. Contrariedade aos arts. 5º, 47, II, XIV, XVIII e XIX, 119, 120 e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual.”<sup>1</sup> (g/n)***

Esse também foi o entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2048696-48.2014.8.26.0000, senão vejamos:

<sup>1</sup> MPSP, ADI nº 2048696-48.2014.8.26.0000, Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 166/2014, do Município de Guarujá, de iniciativa Legislativa, que alterou e suprimiu artigos da LC49/1999, que trata da **concessão do serviço público de transporte coletivo no Município - Diploma que alterou significativamente a lei vigente, passando a exigir a edição de “lei” para alteração de tarifa de transporte público, em vez de “decreto” do Prefeito, assim como suprimiu a possibilidade de prorrogação do contrato administrativo celebrado com concessionária de serviço público de transporte coletivo regular - Invasão da reserva legal de atribuições do Chefe do Poder Executivo Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público, sendo remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente - Ofensa ao princípio da separação dos poderes** – Pretensão inicial acolhida, tornada definitiva a liminar concedida. Ação julgada procedente.”<sup>2</sup> (g/n)*

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.**

<sup>2</sup> TJSP, ADI nº 2048696-48.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator João Carlos Saletti, julgado em 05/02/2015.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*artigo que forem editadas sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo são inconstitucionais, por vício formal de iniciativa. (...)”<sup>3</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 (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, pois estabeleceu atribuições específicas as Secretarias Municipais, infringindo o disposto no art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal e art. 24, §2º, 2 da Constituição do Estado de São Paulo (Princípio da Separação dos Poderes)**.

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:

“(…)

<sup>3</sup> STF, RE 722101 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/09/2018.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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 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.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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.**

(...)”.<sup>4</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.**

<sup>4</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

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.**

(...)<sup>5</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>6</sup>

<sup>5</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>6</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

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, as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo, ao Projeto de Lei nº 17/2023 são inconstitucionais e ilegais.**

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que as emendas ao Projeto de Lei nº 17/2023 são **ILEGAIS e INCONSTITUCIONAIS.**

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial 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, 29 de maio de 2023.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos  
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3100300036003100360032003A00540052004100, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira  
- ICP - Brasil.