



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 702/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Vavá da Churrascaria

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 19/2021, que institui a obrigatoriedade de divulgação das informações relativas as pessoas vacinadas contra a covid-19 no Município de Santo André, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 048.04.2021, referente ao Autógrafo nº 07, de 2021, em referente ao Projeto de Lei CM nº 19/2021, que institui a obrigatoriedade de divulgação das informações relativas as pessoas vacinadas contra a covid-19 no Município de Santo André, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa da propositura:

“Considerando que o projeto de Lei nº 25/21, aprovado em 11 de fevereiro de 2021 pela Câmara dos Deputados, que tipifica os crimes de infração de plano de imunização, peculato de vacinas, bens medicinais ou terapêuticos e ainda, corrupção em plano de imunização.

Considerando que o Plano Nacional de operacionalização da vacina contra a COVID-19, elaborado pelo Ministério da Saúde, estabelece uma ordem de vacinação para os grupos prioritários.

Considerando que a seleção das populações com prioridade foi baseada em princípios da Organização Mundial da Saúde (OMS) e realizada de acordo com entidades responsáveis, tais como: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Considerando que nas primeiras semanas de vacinação, foram noticiados pela imprensa nacional casos de possíveis irregularidades, ao que tange aos grupos prioritários.

Considerando que situações excepcionais, como uma pandemia, requerem medidas estatais excepcionais, notoriamente rígidas, que garantam a impossibilidade de alguns poucos prejudicarem toda a coletividade.

Considerando a importância do Poder Público fiscalizar e exercer seu poder de polícia, frente às irregularidades, objetivando o cumprimento do calendário estabelecido.

Diante de todo exposto, o presente projeto tem por objeto gerar transparência sobre a execução do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 e do Plano Estadual de Imunização contra a COVID-19 em Santo André.

E ainda, por gerar transparência sem criar custos financeiros para o município e pelas razões aduzidas, pedimos o apoio dos nobres pares para aprovação da presente proposição.”

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 o princípio da Separação de Poderes está consagrado na Carta Estadual de São Paulo no art. 5º, em ressonância ao art. 2º da Constituição Federal que, conjugado com o disposto no § 4º, do art. 60 desta, nos mostram que o legislador constituinte, ao adotar os poderes independentes e harmônicos da República, cada qual com sua função soberana, buscou a finalidade maior de alcançar a segurança para o cidadão, evitando o arbítrio. Preservando o princípio da Separação dos Poderes, o constituinte pretendeu manter o equilíbrio entre os detentores das funções estatais. Inclusive entre os poderes Legislativo e Executivo municipais, cuja harmonia também está estruturada em um sistema de pesos e contrapesos (checks and balances) demandando respeito e observância recíprocos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, analisando o Autógrafo, verifica-se que a matéria por ele tratada, a obrigatoriedade de divulgação das informações relativas as pessoas vacinadas contra a covid-19, estabelece ação voltada à saúde da população local.

Argumenta que, no primeiro âmbito de análise é inegável que a propositura está inserida na competência legislativa municipal, de legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso I, especialmente na aplicação dos princípios da impessoalidade e da publicidade do art. 37, “caput” no nível municipal, ambos da Constituição Federal, aplicados por força também do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Aduz que, com o fito de adequar a questão à realidade local e de suplementar a legislação existente, concretizando as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal, o Autógrafo acabou por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, previsto no art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta

Alega que, a disposição do Autógrafo se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõe ao Poder Executivo, tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos acima mencionados.

Argumenta ainda que, tecidas estas considerações, impõe-se reconhecer que o Autógrafo não encontra qualquer respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, e conseqüente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.

E ainda, apresentam-se abaixo as ementas de julgados, relativamente recentes do TJSP, em que se entendeu que membros do Poder Legislativo municipal não exerceriam competência legislativa concorrente ao pretender dispor sobre divulgação de listagem de pacientes que aguardam consultas, exames e cirurgias na rede pública de saúde. Ou seja, tais julgados concluíram que a Edilidade invadiu competência privativa do Alcaide:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Direta de Inconstitucionalidade 2217581-49.2019.8.26.0000 Relator: Francisco Casconi Data do Julgamento: 19.02.2020 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.090, DE 26 DE JUNHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE POÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DAS LISTAS DOS PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS E EXAMES NOS ESTABELECIMENTOS DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE POÁ LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR VÍCIO DE INICIATIVA INGERÊNCIA EM MATÉRIA PRÓPRIA DE RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, 82º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, 'A' C.C. 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA Nº 917.”

Direta de Inconstitucionalidade 2189274-56.2017.8.26.0000 Relator: João Negrini Data do Julgamento: 06.06.2018 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.834, DE 30 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALIDADES, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE" - INICIATIVA PARLAMENTAR IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES INOCORRÊNCIA, ENTRETANTO, DE AFRONTA, AO ART. 25 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO.”

Argumenta que, no presente caso, merece atenção o art. 1º que prevê que na lista dos vacinados contra a COVID-19 conste “nome completo, CPF, local de vacinação”, sendo tais informações classificadas, pela Lei Federal nº 13.079, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados, como dados pessoais, cuja divulgação, em princípio, dependeria do atendimento das regras de tratamento dessa lei federal, inclusive pelo poder público, conforme arts. 23 a 30 da referida lei.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, a própria lei prevê hipóteses em que os dados pessoais não são submetidos ao seu regramento, tais como as do art. 4º, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c” que, apesar de exigirem, por força do §1º, do mesmo artigo, lei específica federal regulamentadora, por enquanto inexistente, não é forçoso se entender que a presente propositura contempla objetivos de segurança do Estado, no viés da segurança à saúde, mas exige do legislador que esse tratamento e uso, que será de acesso público, seja informado aos titulares, com a publicidade necessária, nos termos do artigo 11, § 2º e artigo 23, inciso I, da Lei Federal nº 13.079, de 14 de agosto de 2018, o que não está devidamente tratado no Autógrafo.

Por derradeiro, ressalta que a divulgação das informações relacionadas no referido Autógrafo, também fere a Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018 - Código de Ética Médica, modificada pelas Resoluções CFM nº 2.222/2018 e 2.226/2019, que em seus arts.73 e 85.

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*





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 o princípio da Separação de Poderes está consagrado na Carta Estadual de São Paulo no art. 5º, em ressonância ao art. 2º da Constituição Federal que, conjugado com o disposto no § 4º, do art. 60 desta, nos mostram que o legislador constituinte, ao adotar os poderes independentes e harmônicos da República, cada qual com sua função soberana, buscou a finalidade maior de alcançar a segurança para o cidadão, evitando o arbítrio. Preservando o princípio da Separação dos Poderes, o constituinte pretendeu manter o equilíbrio entre os detentores das funções estatais. Inclusive entre os poderes Legislativo e Executivo municipais, cuja harmonia também está estruturada em um sistema de pesos e contrapesos (checks and balances) demandando respeito e observância recíprocos.

E ainda, analisando o Autógrafo, verifica-se que a matéria por ele tratada, a obrigatoriedade de divulgação das informações relativas as pessoas vacinadas contra a covid-19, estabelece ação voltada à saúde da população local.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, no primeiro âmbito de análise é inegável que a propositura está inserida na competência legislativa municipal, de legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso I, especialmente na aplicação dos princípios da impessoalidade e da publicidade do art. 37, “caput” no nível municipal, ambos da Constituição Federal, aplicados por força também do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Aduz que, com o fito de adequar a questão à realidade local e de suplementar a legislação existente, concretizando as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal, o Autógrafo acabou por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, previsto no art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta

Alega que, a disposição do Autógrafo se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõe ao Poder Executivo, tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos acima mencionados.

Argumenta ainda que, tecidas estas considerações, impõe-se reconhecer que o Autógrafo não encontra qualquer respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, e conseqüente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.

E ainda, apresentam-se abaixo as ementas de julgados, relativamente recentes do TJSP, em que se entendeu que membros do Poder Legislativo municipal não exerceriam competência legislativa concorrente ao pretender dispor sobre divulgação de listagem de pacientes que aguardam consultas, exames e cirurgias na rede pública de saúde. Ou seja, tais julgados concluíram que a Edilidade invadiu competência privativa do Alcaide:

“Direta de Inconstitucionalidade 2217581-49.2019.8.26.0000 Relator: Francisco Casconi Data do Julgamento: 19.02.2020 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.090, DE 26 DE JUNHO DE 2019, DO





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

MUNICÍPIO DE POÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DAS LISTAS DOS PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS E EXAMES NOS ESTABELECIMENTOS DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE POÁ LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR VÍCIO DE INICIATIVA INGERÊNCIA EM MATÉRIA PRÓPRIA DE RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, 82º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, 'A' C.C. 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA Nº 917."

Direta de Inconstitucionalidade 2189274-56.2017.8.26.0000 Relator: João Negrini Data do Julgamento: 06.06.2018 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.834, DE 30 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALIDADES, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE" - INICIATIVA PARLAMENTAR IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES INOCORRÊNCIA, ENTRETANTO, DE AFRONTA, AO ART. 25 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO."

Argumenta que, no presente caso, merece atenção o art. 1º que prevê que na lista dos vacinados contra a COVID-19 conste "nome completo, CPF, local de vacinação", sendo tais informações classificadas, pela Lei Federal nº 13.079, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados, como dados pessoais, cuja divulgação, em princípio, dependeria do atendimento das regras de tratamento dessa lei federal, inclusive pelo poder público, conforme arts. 23 a 30 da referida lei.

Alega que, a própria lei prevê hipóteses em que os dados pessoais não são submetidos ao seu regramento, tais como as do art. 4º, inciso III, alíneas "a", "b" e "c" que, apesar de exigirem, por força do §1º, do mesmo artigo, lei específica federal regulamentadora, por enquanto inexistente, não é forçoso se entender que a presente





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

propositura contempla objetivos de segurança do Estado, no viés da segurança à saúde, mas exige do legislador que esse tratamento e uso, que será de acesso público, seja informado aos titulares, com a publicidade necessária, nos termos do artigo 11, § 2º e artigo 23, inciso I, da Lei Federal nº 13.079, de 14 de agosto de 2018, o que não está devidamente tratado no Autógrafo.

Por derradeiro, ressalta que a divulgação das informações relacionadas no referido Autógrafo, também fere a Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018 - Código de Ética Médica, modificada pelas Resoluções CFM nº 2.222/2018 e 2.226/2019, que em seus arts.73 e 85.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal em Matéria de Proteção a Saúde Pública

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- a) *enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);*
- b) *enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);*
- c) *outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);*
- d) *não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);*
- e) *fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);*
- f) *fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).*

Esse modelo de partilha constitui **a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**.² (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

"É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais".³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”⁴ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa (**Projeto de Lei CM nº19/2021, que institui a obrigatoriedade de divulgação das informações relativas as pessoas vacinadas contra a covid-19 no Município de Santo André, e dá outras providências**), o art. 24, XII, da Constituição Federal dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **proteção e defesa da saúde**, o qual deve ser lido em conjunto com o art. 30, I e II, da Carta Republicana, **que atribuem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber**.

A esse respeito, busca-se pelo projeto de lei em apreço a **proteção da saúde**, afinando-se com o dever constitucional do Poder Público de **promover ações voltadas à redução do risco da doença (art. 196 da Constituição Federal)**. E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que - vale repetir - a Lei Maior preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre **defesa da saúde (art. 23, II)** e aos Municípios, **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II)**.

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

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

dever do Poder Público assegurar a saúde como direito de todos (art. 220) e discrimina as formas de garanti-la estabelecendo as diretrizes básicas (art. 221).

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

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

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

A ação que inaugura no Supremo Tribunal Federal a discussão acerca da distribuição de competências e autonomia dos entes federativos é a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6341, arguindo a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, que altera a Lei Federal nº 13.979/20. A inicial da demanda suscita a inconstitucionalidade da norma sob diversos prismas, destacando-se, no âmbito material, **violação à competência administrativa comum entre todos os entes federativos para a dispor sobre saúde, direção do sistema único e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos dos artigos 23, II, 198, I e 200, II, da Constituição Federal.**

Como dito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 inaugura, neste contexto de pandemia, a discussão constitucional quanto ao **federalismo, distribuição e divisão de competências dos entes federativos na suprema Corte Constitucional**, e,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

após a decisão proferida deferindo parcialmente a medida cautelar pleiteada, foram submetidas ao Supremo Tribunal demandas variadas, tais como reclamações constitucionais e suspensão de liminares, face as decisões proferidas pelos Tribunais locais em análise a diversas normas editadas pelos entes federativos.

O Ministro Relator Marco Aurélio, em apreciação ao pedido liminar na ADI 6341- MC2, manifestou que **“as providências [do Governo Federal] não afastam atos a serem praticados por Estados, Distrito Federal e Municípios, considerada a competência concorrente na forma do art. 23, II, da Lei Maior”, concluindo que “a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”.**⁵

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

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

*“Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público (...). **A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.**”*⁶

O Ministro Luiz Fux também já se manifestou neste sentido, na Rcl 39.790/ES, destacando que **“o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente**

⁵ STF, ADI nº 6341-MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, monocrática, julgado em 24/03/2020.

⁶ STF, ADPF nº 672-MC/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, monocrática, julgado em 08/04/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da pandemia da Covid -19 (...) numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos.⁷

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

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

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

“(...) O Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º)”⁸. (g/n)

E mais adiante reafirma:

”O Município brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores –, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)”⁹. (g/n)

⁷ STF, Rcl nº 39.790/ES, rel. Min. Luiz Fux, monocrática, julgado em 24/04/2020.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 137.

⁹ Ob.cit., pg. 137.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

E ainda, segundo o mestre administrativista Hely Lopes Meirelles:

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

(...)

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

(...)

*Não se pode confundir, portanto, a **Prefeitura (órgão executivo)** com o **Município (pessoa jurídica)**; nem a **Prefeitura** com o **prefeito** (chefe do órgão e agente político), ou com qualquer de seus secretários municipais (agentes políticos auxiliares do prefeito), ou com seus servidores (agentes administrativos). Também não se pode*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*confundir imputação com representação, que são atos de natureza e efeitos diversos relativamente ao órgão e à pessoa jurídica a que se referem.*¹⁰ (g/n)

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

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

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

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

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

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

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 138.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

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

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral - "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" - sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina." (STF, Pleno, ADI 5.293/SC, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08.11.2017) (g/n).

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

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

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

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

Ademais, ainda que assim não fosse, a simples indicação genérica da respectiva fonte de custeio na legislação atacada não importa, por si só, na alegada afronta ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual e a consequente inconstitucionalidade da norma, podendo apenas, eventualmente, importar em sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada." (g/n)

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

2.2.2. Do Princípio Constitucional da Publicidade

Os princípios constitucionais oferecem coerência e harmonia a todo o ordenamento jurídico, procurando eliminar lacunas, além de aparentes contradições, razão





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pela qual toda a interpretação das normas deve ser feita levando em conta o seu conteúdo. Pode-se dizer, em síntese, que: **Os princípios surgem como parâmetros para a interpretação do conteúdo das demais normas jurídicas, apontando as diretrizes que devem ser seguidas pelos aplicadores da lei.**

O princípio da publicidade, previsto no *caput* do art. 37, da Carta Constitucional, **se traduz no dever conferido à Administração Pública de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, incluindo-se aqui, como regra geral, a obrigação de oferecer, desde que solicitadas, todas as informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados.**

Essa obrigação decorre da natureza dos interesses que representa quando atua, consolidada também pelo conceito de **“República”** (*res publica*, coisa pública), cuja previsão consta do art. 1º da Constituição Federal.

Destarte, sobressai mais uma vez a ideia segundo a qual, nessa **forma de governo**, o administrador só poderá atuar com vistas a privilegiar o interesse daqueles a quem representa, ou seja, a coletividade.

Nesse sentido, nada mais lógico do que conferir ao administrador a obrigação de oferecer à coletividade todas as informações de que necessite acerca dos atos de governo, até mesmo como pré-requisito para que possa impor e cobrar comportamentos.

Em outras palavras, se a ninguém é lícito alegar desconhecimento da lei, os comportamentos com base nela só poderão ser cobrados a partir do instante em que se der conhecimento de sua existência, podendo o mesmo raciocínio ser aplicado aos atos administrativos, uma vez que só podem ser editados em cumprimento da lei.

Sem embargo, a regra geral até aqui apresentada quanto à publicidade dos atos administrativos apresenta exceções dentro da própria Constituição Federal, admitindo-se situações ou informações que devam permanecer em sigilo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Ministério Público do Estado de São Paulo, através da Subprocuradoria – Geral de Justiça Jurídica, ao emitir parecer nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2114052-82.2017.8.26.0000, em 17/09/2017, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.882, de 22 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que **“dispõe sobre o acesso às informações sobre bens imóveis cadastrados no Município de Santo André, perante as Secretarias de Finanças e de Controle Urbano e Habitação”**, após as devidas Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, **entendeu não haver inconstitucionalidade formal subjetiva em decorrência de uma suposta “reserva de administração”**, senão vejamos:

“(…)

Ora, o objeto da lei impugnada não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração. Seu conteúdo diz respeito à publicidade de informações dos imóveis cadastrados no Município de Santo André. Envolve, portanto, a prestação de informações públicas e a respeito de uma atividade desenvolvida pelo Poder Executivo.

Como expõe a doutrina (Wallace Paiva Martins Junior. “Princípio da publicidade”, in *Princípios de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 233-258, organização Thiago Marrara), **em linha de princípio, a disciplina legislativa da publicidade administrativa não se revela como matéria que mereça trato normativo por impulso exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porque a matéria situa-se na iniciativa legislativa comum ou concorrente, que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.**

Decerto, a lei que disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, já se decidiu que:

“1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Vale ressaltar que, em casos similares, este Egrégio Tribunal de Justiça assim se manifestou:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 907/2010 do Município de Bertioga. Colocação de placas informativas sobre crime de pedofilia e número do “disque-denúncia” em escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e site oficial dos órgãos públicos. Iniciativa legislativa de vereador. **Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo.** Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. **Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate a crimes sexuais praticados contra menores. Estímulo ao exercício da cidadania.** Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário. Desnecessidade de rubrica específica para todo e qualquer simples ato de administração. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente”. (TJ/SP, ADI nº 0202793-74.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, julgada em 26 de março de 2014)“.

“I - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiaí, **que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais.** II - **Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo.** Exegese do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. **Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população.** III - A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. **A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988.** IV - Ação improcedente, casada a liminar” (TJSP, ADI 2017230-36.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Guerrieri Rezende, v.u., 14-05-2014)“.

Por identidade de razões, **não há como se vindicar espaço inerente à reserva da Administração por carecer exclusividade—explicitamente declarada na Constituição—para a disciplina do assunto que, como visto, pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em adminículo, urge trazer à colação outro pronunciamento, em sede de controle de constitucionalidade, deste Colendo Órgão Especial, cuja conclusão é convergente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO, NA INTERNET E POR MEIO DE CARTAZES AFIXADOS NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, DA LISTA DE FARMÁCIAS POPULARES QUE ESTARÃO EM FUNCIONAMENTO DURANTE FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. NORMA DE CARÁTER GENERALISTA, ALHEIA À CONCRETA GESTÃO OU À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO: O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO É MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO STF. INEXISTÊNCIA DE OFENSA MATERIAL À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO STF. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE” (ADI 2043960-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, m.v., 10-08-2016).

É, aliás, tendência no Supremo Tribunal Federal a pronuncia à constitucionalidade de ampliação dos canais de transparência da gestão pública refutando a iniciativa legislativa reservada, como se verifica do seguinte precedente:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. (...) 8. A propósito, a publicidade dos atos da Administração e a transparência da gestão pública são princípios constitucionais de direta aplicação aos Municípios – como a qualquer outra esfera federativa (CF/88, art. 37, caput e § 1º) –, sendo fundamentais, também, para a participação dos cidadãos da atuação administrativa e para o controle social sobre o Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º; art. 74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art. 163, V). 9. Quanto à iniciativa privativa, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo. (...) 10.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, no que tange à alegada inconstitucionalidade por ausência de indicação específica dos recursos públicos necessários para custear o previsto na lei municipal, observo que o acórdão recorrido, ao analisar o tema, teve por parâmetro o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo (Súmula 280/STF). Embora o recorrente pareça suscitar, no ponto, a incidência do princípio da legalidade, o diploma impugnado é lei em sentido formal, o que seria suficiente para afastar qualquer alegação como a mencionada. Ademais, o Tribunal de origem afirmou que a medida imposta não representará qualquer incremento na despesa ou nas atribuições de servidores do Município – conclusão que não poderia ser revista nesta via (Súmula 279/STF). 11. Ainda que assim não fosse, esta Corte já assentou o entendimento de que 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’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). No mesmo sentido: RE 702.893 ED/SP e RE681.307 AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello; ARE 792.118 AgR/RN e ARE 780.317 AgR/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes. Naturalmente, é possível, em tese, a abertura de créditos adicionais para esse fim. (STF, RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe05-06-2014).”¹¹(g/n)

Esse entendimento foi adotado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2114052-82.2017.8.26.0000, tendo como Desembargador Relator, Francisco Casconi, senão vejamos:

“(…)

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo a declaração de nulidade da Lei nº 9.882, de 22 de julho de 2016, do Município de Santo André, que dispõe sobre acesso às informações sobre bens imóveis cadastrados no Município, perante as Secretarias de Finanças e de Controle Urbano e Habitação, verbis (fls. 02/03):

(…)

A iniciativa da Lei ora sindicada, de fato, derivou do Legislativo local. Ocorre que o objeto da norma não se insere dentre as matérias previstas no rol do art.

¹¹ MPSP, ADI nº 2114052-82.2017.8.26.0000, parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, em 17/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

24, §2º, da Constituição Paulista, que trata, taxativamente, das leis cuja iniciativa é privativa do Governador do Estado. Não se enquadrando nas hipóteses referidas, entende-se que o impulso inicial da norma pode advir de qualquer dos legítimos dos constitucionalmente previstos, o que acaba por afastar a tese inicial no tocante ao vício de iniciativa. Ademais, cumpre apontar que tanto o C. Supremo Tribunal Federal quanto este E. Órgão Especial, em outras oportunidades, declararam a constitucionalidade de leis de iniciativa legislativa versando sobre acesso a informação de órgãos públicos. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. **Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. [...] 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo.** A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. **O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).** 3. **A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).**4. **É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.** 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. **Ação julgada improcedente.**” (STF. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444/RS, rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. em 06 de novembro de 2014, destacado).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.588, de 23 de fevereiro de 2016, do Município de Jundiá, **que “prevê publicidade de informações sobre servidores, unidades e postos de serviços municipais no Portal da Transparência da Prefeitura”.** Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes. Alegação de vício de iniciativa. Inexistência Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º, 24, §2º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal - A Lei de iniciativa parlamentar não cria serviço oneroso por já existir no sítio eletrônico da Prefeitura o “Portal da Transparência” Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 25 e 176, incisos I e II, da Constituição do Estado. Pedido improcedente.” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2166897-28.2016.8.26.0000, rel.Des. RICARDO ANAFE, j. em 15 de fevereiro de 2017, destacado).”¹² (g/n)*

Esse precedente não é um caso isolado, novamente o Ministério Público do Estado de São Paulo, através do atual Subprocurador – Geral de Justiça Jurídico, Wallace Paiva Martins Junior, ao emitir parecer nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257504-19.2018.8.26.0000, em 03/04/2019, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.961, de 07 de julho de 2017, que impôs a adoção de campanha **visando informação e publicidade** sobre programa de doação de leite materno, de iniciativa parlamentar, após as devidas Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, **entendeu, também, não haver inconstitucionalidade formal subjetiva em decorrência de uma suposta “reserva de administração”**, senão vejamos:

“(…)

*De outro lado, há que se observar que os dispositivos normativos questionados tratam de aspecto da infância e dignidade da pessoa humana, **estimulando a informação pública sobre a doação de leite materno, aspecto que disciplina publicidade administrativa e não se revela como matéria que mereça trato***

¹² TJSP, ADI nº 2114052-82.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator, Francisco Casconi,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

normativo por impulso exclusiva do Chefe do Poder Executivo porque a matéria se situa na iniciativa legislativa comum ou concorrente que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.

Com efeito, a lei que disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, já se decidiu que:

“1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).”¹³ (g/n)

Novamente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, acolheu o entendimento exarado pelo *Parquet*, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257504-19.2018.8.26.0000, tendo como Desembargador Relator, Péricles Pizza, senão vejamos:

“(…)

Ademais, cumpre esclarecer que o objetivo **da lei em questão é dar publicidade** a programa municipal intitulado como “Doar Leite é Doar Vida” a fim de incentivar a doação de leite materno no município e expandir a coleta junto aos bancos de leite da rede de saúde municipal, enfatizando a importância dos benefícios que o alimento garante aos recém-nascidos.

Tema este, aliás, de suma importância e, conforme estudo realizado pelo Ministério da Saúde, por conta dos nutrientes existentes no leite materno que protegem contra as mais diversas infecções, ocorrem menos mortes entre crianças amamentadas.

julgado em 22/11/2017.

¹³ MPSP, ADI nº 2257504-19.2018.8.26.0000, parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídica, Wallace Paiva Martins Junior, em 03/04/2019.



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 340036003900320038003A00540052004100, 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

Destarte, inexistem atos de gestão, mas sim atos que somente visam à estimulação de doação de leite materno, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes. Sobre o tema há precedentes deste colendo Órgão Especial, no exato sentido aqui proposto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual Descabimento, pelos dois primeiros motivos O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas. Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei nº 8.635, de 06 de abril de 2016, do Município de Jundiaí, que "exige, em maternidades, ambulatórios e consultórios de ginecologia e pediatria, cartaz com as informações que especifica sobre doação de leite materno". Lei que disciplina publicidade administrativa, ao tratar de informações sobre a doação de leite materno. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa.** Diploma, por fim, que não gera despesas diretas e acrescidas para o Município Despesas inerentes à divulgação dos serviços municipais prestados à população, a não acarretar aumento de despesas, portanto Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente, revogada a liminar.” (Direta de Inconstitucionalidade 2155107-47.2016.8.26.0000; Rel. João Carlos Saletti; Julgamento: 24/05/2017). (original sem grifos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual. Descabimento, pelos dois primeiros motivos. O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas. Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.828, de 06 de novembro de 2014, do Município de Suzano, que "dispõe sobre a obrigatoriedade em postos revendedores de combustíveis a exibição do valor percentual do litro de álcool/etanol em relação ao valor do litro da gasolina comum". **Norma que não impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, a não ser as respeitantes ao exercício do poder de polícia que, por sua natureza e organização, já exerce nos mais variados campos de atividade administrativa de gerência dos interesses da cidade e de**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sua população. A lei disciplina publicidade administrativa, não se tratando de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa. Sequer há falar em violação ao princípio federativo, porquanto não se está a legislar sobre energia ou sobre competência da ANP (arts. 1º; 18; 22, IV; 24, VIII e §§; e 30, I e II, CF; Leis Federais 9.478/97 e 9.847/99; art. 18 e 19 Resolução ANP 41/2013) Diploma, por fim, que não gera despesas diretas para o Município Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade 2259084-55.2016.8.26.0000; Rel João Carlos Saletti; Julgamento: 24/05/2017). (original sem grifos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.852, de 10 de julho de 2.018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de plataforma virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Palmital - Alegada violação aos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Não ocorrência - Legislação impugnada que não aborda matéria inserida no rol taxativo do art. 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual –Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública - Ausência de invasão da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Ação improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade 2183617-02.2018.8.26.0000; Rel. Salles Rossi; Julgamento: 30/01/2019). (original sem grifos).

Dessa maneira, como se viu e ressaltou, a maior parte da norma guerreada respeitou a matéria de competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.”¹⁴ (g/n)

Portanto, podemos concluir que, sob essa perspectiva, no caso sob exame, não ocorre inconstitucionalidade formal subjetiva, por suposta violação à “reserva de administração”.

¹⁴ TJSP, ADI nº 2257504-19.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator, Péricles Pizza, julgado em 22/05/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 19/2021, é **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL**.

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

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

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

Santo André, 17 de maio de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

