



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 1160/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereadora Dr^a Ana Veterinária

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 33/2021, que dispõe sobre o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 039.04.2021, referente ao Autógrafo nº 04, de 2021, em referente ao Projeto de Lei CM nº 33/2021, que dispõe sobre o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde.

Conforme consta da justificativa, a burocracia é um dos grandes obstáculos para a expansão do empreendedorismo, criando excesso de processos para obtenção de licenças e alvarás, impedindo que mais estabelecimentos sejam abertos e atrapalhando os estabelecimentos que já se encontram em funcionamento, o que contribui para a estagnação econômica e o aumento do desemprego.

Alega que, em Santo André, existe renovação anual da licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde, o que seria algo normal se não fosse pela grande burocracia gerada, pois o fato da renovação ser anual acarreta em excesso de processos que por muitas vezes são finalizados próximos ou após a data da renovação seguinte, o que mostra que o processo por si só não tem efetividade alguma, pois como já dito, muitas vezes a renovação é emitida em data próxima ou após o vencimento, ou seja, um documento é emitido e entregue já vencido ao empreendedor.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, independente da renovação ser anual ou não, o Município não teria qualquer prejuízo na arrecadação de receitas, pois mesmo que uma empresa não seja obrigada por lei a renovar sua licença sanitária anualmente, essa continuaria pagando a Taxa Anual de Vigilância, que independe da abertura de um novo Processo.

Aduz que, outro ponto importante a ser destacado é que mesmo que a empresa não necessite renovar licença anualmente, a mesma continuará totalmente propícia a receber vistorias, fiscalizações ou quaisquer outras ações do Departamento de Vigilância à Saúde, podendo inclusive ter sua licença sanitária cassada caso haja irregularidades para tal.

Por fim, reitera que um tempo maior de validade da licença sanitária, assim como certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde, não acarretará em nenhuma perda de receitas para o município, como também não prejudicará ações de monitoramento e fiscalização de estabelecimentos afetos, e que os ganhos da desburocratização para o Município são o aumento da atividade econômica e a geração de empregos, pois Santo André se tornaria uma Cidade mais atrativa para empreendedores, sem descuidar do interesse à Saúde.

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 art. 60, § 4º 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

Aduz que, dentro dessa reciprocidade de controle e de atuação, a Constituição do Estado de São Paulo também estabelece a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no art. 24, § 2º, a competência para o exercício do Poder Executivo no art. 373, e a competência privativa do Chefe do Executivo no art. 474, tudo o que resta aplicável aos Municípios por força do art. 144 da referida Constituição Estadual Paulista.

E ainda, analisando o Autógrafo em tela, verifica-se que a matéria por ele tratada, *o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo departamento de vigilância à saúde, **estabelece ação voltada à saúde da população local, bem como voltada à defesa do meio ambiente.***

Argumenta que, trata-se, portanto, de matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, incisos VI e XII, da Constituição Federal, justificando-se a competência do Município, quando preenchidos os requisitos constantes do art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, ou seja, para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber.”

Alega 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 (art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta Paulista).

E ainda, inegável, pois, que a disposição do Autógrafo se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.

Aduz que, diante da análise do referido Autógrafo perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, a validade atual de 01 (um) ano dada à Licença Sanitária e ao Certificado de Vistoria, conforme exposto pela Secretaria de Saúde, se deve às ações de monitoramento, pela autoridade sanitária, para o cumprimento de diversas ações deles decorrentes.

Por fim, destacamos que, atualmente, para efeito de licenciamento sanitário, as atividades econômicas de interesse da Saúde, nos estabelecimentos, são disciplinadas e classificadas conforme Portaria do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, nº 01/2020, datada de 22 de julho de 2020.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 art. 60, § 4º 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.

Aduz que, dentro dessa reciprocidade de controle e de atuação, a Constituição do Estado de São Paulo também estabelece a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no art. 24, § 2º, a competência para o exercício do Poder Executivo no art. 373, e a competência privativa do Chefe do Executivo no art. 474, tudo o que resta aplicável aos Municípios por força do art. 144 da referida Constituição Estadual Paulista.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, analisando o Autógrafo em tela, verifica-se que a matéria por ele tratada, *o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo departamento de vigilância à saúde, **estabelece ação voltada à saúde da população local, bem como voltada à defesa do meio ambiente.***

Argumenta que, trata-se, portanto, de matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, incisos VI e XII, da Constituição Federal, justificando-se a competência do Município, quando preenchidos os requisitos constantes do art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, ou seja, para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber.”

Alega 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 (art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta Paulista).

E ainda, inegável, pois, que a disposição do Autógrafo se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.

Aduz que, diante da análise do referido Autógrafo perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

Argumenta que, a validade atual de 01 (um) ano dada à Licença Sanitária e ao Certificado de Vistoria, conforme exposto pela Secretaria de Saúde, se deve às ações de monitoramento, pela autoridade sanitária, para o cumprimento de diversas ações deles decorrentes.

Por fim, destacamos que, atualmente, para efeito de licenciamento sanitário, as atividades econômicas de interesse da Saúde, nos estabelecimentos, são disciplinadas e





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

classificadas conforme Portaria do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, nº 01/2020, datada de 22 de julho de 2020.

Entretanto, ao analisarmos o texto do Projeto de Lei CM nº 33/2021, possuímos entendimento diametralmente oposto ao constante das razões do veto.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

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 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes **a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

"(...) 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

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

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 nº 33/2021, que dispõe sobre o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde**), 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 **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)**.

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

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 propositora, 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"**.

Assim, não se vislumbra qualquer entrave à iniciativa de se legislar sobre a forma de efetivação de uma política nacional de saúde nesta localidade.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar do art. 47, II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, para projetos que digam respeito à **organização administrativa (reserva de administração)**, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a **Constituição Federal** confere como de iniciativa exclusiva do Presidente da República, em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional**.

O **princípio da simetria constitucional** é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁵, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

⁵ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual **os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.**" (g/n)*

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁶ ensinam:

*"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que **os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais.**" (g/n)*

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria constitucional é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, **as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.**

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**"*
(g/n)

⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Constituição Republicana, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

Nesse sentido, a leitura do **art. 61, § 1º, II, "a", "b" e "e"**, da Carta da República permite concluir que essa iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo limita-se à **estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.**

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em de repercussão geral - catalogada como Tema 917 - que **"não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"** (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 29.09.2016).

Nessa linha, no que diz respeito a leis referentes 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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 magistrado que **lei que não regula matéria estritamente administrativa não está afeta ao Chefe do Executivo:**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"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 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,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

importar em sua inexecuibilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada." (g/n)

Pois bem, como já mencionado, no julgamento do ARE nº 878.911/RG (Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 29.09.2016, Tema 917), sob a sistemática da repercussão geral, que tratou de lei municipal que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas, o Relator assim se pronunciou:

“Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada." (g/n).

Esse também é o entendimento da Procuradoria-Geral de Justiça, do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme parecer exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2050858-16.2014.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Taubaté, pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Nilo Spinola Salgado Filho, senão vejamos:

“(...)

É impossível invocar-se como parâmetro o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição da República, por ser norma específica destinada exclusivamente à organização administrativa, serviços públicos e matéria tributária e orçamentária dos Territórios. Neste sentido, pronuncia o Supremo Tribunal Federal que:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(…) a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (…)” (STF, ADI 2.447-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 04-03-2009, v.u., DJe 04-12-2009).

A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo deve ser explícita e interpretada restritivamente, alijando exegese ampliativa ou presunção, conforme alvítra a doutrina (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593) e enuncia a jurisprudência (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112; STF, ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, 02-04-2007, DJe 15-08-2008; STF, ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-10-2006, DJ 17-11-2006), tendo em vista que em se tratando de processo legislativo as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.; STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33; STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008; RT 850/180; RTJ 193/832).

A lei local impugnada não trata de matéria situada no espaço da reserva de iniciativa legislativa nem no da reserva da Administração, de tal sorte que não há violação aos arts. 5º, 47, II, e 24, da Constituição do Estado.” (g/n)

Dessa forma, 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.**

2.2.2. Do Poder de Polícia Administrativa

Sob outro enfoque, como a matéria versada na propositura dispõe sobre o período para renovação de licença sanitária e certificados de vistoria emitidos pelo Departamento de Vigilância à Saúde, ela encontra fundamento no Poder de Polícia Administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, disciplinando as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Segundo Hely Lopes Meirelles, “*poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*”⁷.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo*”⁸.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*”⁹.

E ainda, José dos Santos Carvalho Filho, “*prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade*”¹⁰.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado. Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; à proteção ao meio ambiente, ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder-dever de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 127.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 353.

⁹ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, pg. 117.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pg. 73.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Convém observar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal também tem reiteradamente reconhecido a competência do Município para, no exercício de seu poder de polícia, regulamentar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, consoante demonstram a Súmula Vinculante nº 38 e os julgados abaixo reproduzidos a título ilustrativo:

“Súmula Vinculante nº 38 - É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.”

*“RECURSO DE AGRAVO - "MEDIDA CAUTELAR INOMINADA" - PRETENDIDA CONCESSÃO DE EFICÁCIA SUSPENSIVA A RECURSO EXTRAORDINÁRIO - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - PRONUNCIAMENTO JURISDICIONAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA CUJOS EFEITOS, CONTRÁRIOS À PARTE REQUERENTE, REMANESCIAM CASO DEFERIDA A OUTORGA DA SUSPENSÃO CAUTELAR PRETENDIDA - EXIGÊNCIA DE VEROSSIMILHANÇA DA PRETENSÃO DE DIREITO MATERIAL - NÃO ATENDIMENTO DESSE REQUISITO PARA FINS DE PROVIMENTO ANTECIPATÓRIO DOS EFEITOS DA TUTELA JURISDICIONAL - INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS - **COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO (E, PORTANTO, DO DISTRITO FEDERAL - CF, ART. 32, § 1º) PARA, MEDIANTE LEI, DISPOR SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - PRECEDENTES - RECURSO IMPROVIDO.** - Os Municípios e o Distrito Federal podem editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhes é inerente (CF, art. 30, I, e 32, § 1º), com objetivo de determinar às instituições financeiras que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera. Precedentes.” (AC 767 AgR/DF, Julgado em 16/08/2005, grifamos)*

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - **LEI Nº 2.774/2005 DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE/MT - DIPLOMA LEGISLATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A VENDA DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS, EM DROGARIAS E EM ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES - ALEGADA USURPAÇÃO DA***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE (CF, ART. 24, INCISO XXII, §§ 1º E 2º) - INOCORRÊNCIA - NORMA ESTATAL CUJO CONTEÚDO MATERIAL, NA REALIDADE, ESTABELECE REGRAS SOBRE COMÉRCIO LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS (CF, ART. 30, INCISO II) - POSSIBILIDADE - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA IMPROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - ADPF JULGADA IMPROCEDENTE.” (ADPF 273/MT, julgado em 18/05/2017, grifamos)

Portanto, entende-se que o efetivo exercício do Poder de Polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração Pública nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, preleciona, Marçal Justen Filho, nesses termos:

“O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.”¹¹ (g/n)

Dessa forma, podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional, fundamentada no exercício do poder de polícia administrativa.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 33/2021, é **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL**.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, pg. 469.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 05 de maio de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

