



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 805/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Lucas Zacarias

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 37/2022, que denomina “Hospital Público Veterinário São Francisco de Assis” o hospital público veterinário de Santo André.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 165.09.2022, referente ao Autógrafo nº 114, de 2022, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 37/2022, que denomina “Hospital Público Veterinário São Francisco de Assis” o hospital público veterinário de Santo André.

Conforme consta da justificativa, finalmente Santo André terá um hospital público veterinário para atender aos animais que necessitam atendimento por médico veterinário e auxiliar os tutores que precisam contar com atendimento especializado para seus pets.

E ainda, amando e respeitando os animais, cuidando para que tenham boas condições de vida, São Francisco de Assis é figura exemplar desse amor, reconhecido mundialmente, então nada mais justo que denominar o "Hospital Veterinário São Francisco de Assis".

Argumenta que, será um grande equipamento com seis salas de internação, três consultórios, duas salas de pré-cirurgia e cirurgia, 13 gatis e canis com solarium, salas para adoção de pets, banho e tosa, abrigo de ração e depósito. O equipamento terá, ainda, espaços para ultrassonografia, raio X, esterilização, expurgo, ambulatório e farmácia. Além disso, haverá recepção, sanitários, copa, elevador e salas de administração, secretaria e diretoria, como consta. Com um total de 710 metros quadrados, o hospital veterinário está





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

localizado ao lado do Parque Central, que sedia diversos eventos em prol da causa animal, como o Programa Moeda PET e outros.

Por fim, o Hospital Público Veterinário é um sonho que se tornou realidade nessa gestão e todos nós, que amamos os animais estamos felizes por poder trata-los como merecem, eles que nos reconhecem sempre, companheiros fiéis que nos ajudam em todos os momentos.

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, apesar da matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequar perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município insculpidos no art. 30, inciso I da Constituição Federal, ela é inconstitucional e ilegal.

E ainda, ocorre que referido Hospital ainda não existe, desse modo, a previsão contida no art. 8º, inciso XIV, da LOM, refere-se aos próprios públicos já existentes no Município, e não àqueles ainda por construir.

Argumenta que, o Projeto de Lei não observou que a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder, assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração. Assim, o Projeto de Lei sob análise é um libelo de proibição a ato de gestão da Administração Pública Municipal e um comando de decidir qual o nome a ser dado a uma obra pública do Poder Executivo.

Aduz que, o ato de atribuir nomes a logradouros e próprios públicos segundo as regras legais que disciplinam essa atividade são da competência privativa do Executivo.

Alega que, em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na prática de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

atos concretos de administração. Ou seja, a Câmara edita normas gerais, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

Argumenta que, leis que conferem nomes a bens integrantes do patrimônio público municipal não encerram o conteúdo de normas abstratas ou teóricas, instituídas em caráter permanente e de generalidade. Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios integrantes do Município, denominação concreta.

Aduz que, na ordem constitucional vigente, que incorporou o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, na consagrada fórmula de Montesquieu, não existe a menor possibilidade de a Administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis (Estado legal), pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (CE, art. 47, II) e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (CE, art. 47, XIV).

Alega ainda que, nesse contexto, a aprovação de lei, de iniciativa parlamentar, que atribui nome a logradouro ou prédio público só pode ser interpretada como atentatória ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CE, art. 5º). Em suma, a concessão de denominação a determinado bem municipal é ato concreto de administração, parte integrante do serviço público de sinalização urbana, cujo único responsável é o Prefeito.

Argumenta que, além disso, o Projeto de Lei afirma que fica denominado “Hospital Público Veterinário São Francisco de Assis” o hospital público veterinário de Santo André, mas não há técnica legislativa, pois não existe o endereço de referido Hospital.

Por fim, aduz que estas são as razões para o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, por afronta aos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista, cuja observância é obrigatória pelos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

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

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

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

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, apesar da matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequar perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município insculpidos no art. 30, inciso I da Constituição Federal, ela é inconstitucional e ilegal.

E ainda, ocorre que referido Hospital ainda não existe, desse modo, a previsão contida no art. 8º, inciso XIV, da LOM, refere-se aos próprios públicos já existentes no Município, e não àqueles ainda por construir.

Argumenta que, o Projeto de Lei não observou que a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder, assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração. Assim, o Projeto de Lei sob análise é um libelo de proibição a ato de gestão da Administração Pública Municipal e um comando de decidir qual o nome a ser dado a uma obra pública do Poder Executivo.

Aduz que, o ato de atribuir nomes a logradouros e próprios públicos segundo as regras legais que disciplinam essa atividade são da competência privativa do Executivo.

Alega que, em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na prática de atos concretos de administração. Ou seja, a Câmara edita normas gerais, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

Argumenta que, leis que conferem nomes a bens integrantes do patrimônio público municipal não encerram o conteúdo de normas abstratas ou teóricas, instituídas em caráter permanente e de generalidade. Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios integrantes do Município, denominação concreta.

Aduz que, na ordem constitucional vigente, que incorporou o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, na consagrada fórmula de Montesquieu, não existe a menor possibilidade de a Administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis (Estado legal), pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (CE, art. 47, II) e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (CE, art. 47, XIV).

Alega ainda que, nesse contexto, a aprovação de lei, de iniciativa parlamentar, que atribui nome a logradouro ou prédio público só pode ser interpretada como atentatória ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CE, art. 5º). Em suma, a concessão de denominação a determinado bem municipal é ato concreto de administração, parte integrante do serviço público de sinalização urbana, cujo único responsável é o Prefeito.

Argumenta que, além disso, o Projeto de Lei afirma que fica denominado “Hospital Público Veterinário São Francisco de Assis” o hospital público veterinário de Santo André, mas não há técnica legislativa, pois não existe o endereço de referido Hospital.

Por fim, aduz que estas são as razões para o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, por afronta aos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista, cuja observância é obrigatória pelos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma.

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em princípio, a iniciativa parlamentar encontra amparo no disposto no art. 8º, XIV, da Lei Orgânica do Município de Santo André, com a redação que lhe foi dada pela Emenda nº 32, de 19 de maio de 2000, senão vejamos:

*“Art. 8º **Cabe a Câmara**, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:*

(...)

***XIV – dar e alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, bem como autorizar a mudança de denominação”.** (g/n)*

A palavra “logradouro” (ou logradouro) é um termo que designa qualquer espaço público reconhecido pela Administração de um Município, como **avenidas, ruas**, praças, jardins, parques etc. Já a palavra “próprio” ou “prédio público” remete a um imóvel especialmente construído ou adaptado para albergar serviços administrativos ou outros destinados a servir o público, como, por exemplo, uma escola, hospital etc.

O ato de denominar ou batizar uma coisa é uma homenagem, ou seja, um gesto de reconhecimento público pelas qualidades ou feitos notáveis do homenageado por parte daqueles que o admiram por sua importância, sua contribuição para algum ramo da civilização. Não há regra que vincule a homenagem a uma figura de importância para o ramo, muito embora seja concretamente mais adequado homenagear alguém da própria área.

Trata-se de assunto da competência do Município homenagear personalidades com nomes de praças, ruas, bairros, cidades, até mesmo prédios públicos, hospitais, cemitérios, presídios e escolas.

Assim, por exemplo, ao denominar uma escola, o mais correto é utilizar o nome de um professor muito querido e reconhecido na localidade ou um educador de reconhecida importância. Entretanto, isso é uma decisão do administrador a quem incumbe a gestão da coisa pública e não uma imposição legal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A denominação de próprios municipais e logradouros é matéria cuja iniciativa é concorrente. No entanto, tal posição necessita reparo para melhor esclarecimento da matéria. É claro que a denominação de ruas, praças, bairros, distritos e logradouros públicos em geral é da competência concorrente entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Entretanto, a denominação de próprios públicos ligados à estrutura de cada um dos poderes é questão ligada diretamente ao próprio Poder envolvido. Assim, a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder, assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração, não havendo que se falar em ingerência indevida de um Poder sobre outro.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, tendo como Ministro relator Alexandre de Moraes, **reconheceu a competência concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo para denominação de próprios, vias e logradouros públicos**, *in verbis*:

*“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. **COMPETÊNCIA PARA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES. COABITAÇÃO NORMATIVA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO (DECRETO) E O LEGISLATIVO (LEI FORMAL), CADA QUAL NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES.***

1. *Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, que assim dispõe: “Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XII – denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações”.*

2. *Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que tal atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo.*

3. O **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** julgou procedente a ação no ponto, **por considerar que a denominação de vias públicas compete tanto ao**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Poder Legislativo, quanto ao Executivo. Assim, reputou inconstitucional a norma, porque concede tal prerrogativa unicamente à Câmara Municipal.

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.

6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

8. Por outro lado, a norma em exame não incidu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente à “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações” não pode ser limitada tão somente à questão de “atos de gestão do Executivo”, pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

9. Em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou expressamente a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria. Portanto, deve ser interpretada no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.

10. Recurso Extraordinário provido, para declarar a constitucionalidade do do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, **concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações”, cada qual no âmbito de suas atribuições.**

11. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: **“É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições”.**¹ (g/n)

Vejamos, a título de exemplo, 02 (dois) Acórdãos proferidos pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual possui o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 14, INCISO XIV, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL, QUE FIXA COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA APRECIAR A DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS - ATO NORMATIVO QUE NÃO USURPA ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRECEDENTE DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE”. “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para

¹ STF, Recurso Extraordinário nº 1.151.237/SP, Plenário, Ministro relator Alexandre de Moraes, julgado em 03/10/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes).² (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.203, DE 19 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ATRIBUI NOMENCLATURA A PRAÇA PÚBLICA NAQUELA CIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA DE INDEVIDA INVASÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PELO PODER LEGISLATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA ADMITIDO PELO STF. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE SE OBSERVASSE O DISPOSTO NO ARTIGO 1.036 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVOCAÇÃO DO TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. CASO EM ANÁLISE, COM SUBSUNÇÃO AO TEMA. ACORDÃO ANTERIOR ADAPTADO À JURISPRUDÊNCIA DO E. STF NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 1.040, INCISO II, DO CPC. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição - *numerus clausus* -, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Portanto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. ACÓRDÃO ADEQUADO AO TEMA 917 DO STF PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO.”³ (g/n)

Esse também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, senão vejamos:

² TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123576-06.2017.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 25/10/2017.

³ TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258181-54.2015.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 18/10/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DE CAMPOS ALTOS. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À CÂMARA MUNICIPAL. DENOMINAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. 1- A Câmara Municipal possui competência para legislar sobre a denominação de estabelecimentos, vias e logradouros públicos, não sendo esta matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2 - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”⁴ (g/n)

Portanto, a proposta legislativa em comento não viola o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a matéria é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo.

2.2.2. Das Leis de Efeitos Concretos

Alega o Chefe do Poder Executivo que, em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, **normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta**. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na **prática de atos concretos de administração**. Ou seja, a Câmara edita normas gerais, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

Argumenta que, **leis que conferem nomes a bens integrantes do patrimônio público municipal não encerram o conteúdo de normas abstratas ou teóricas, instituídas em caráter permanente e de generalidade**. Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, **atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios integrantes do Município, denominação concreta**.

O Alcaide está teoricamente equivocado, pois **as leis de efeitos concretos não deixam de ser leis em sentido formal. Possuem as características da imperatividade e do autorramento**.

⁴ TJMG; ADI nº 10000110554102000/MG, Relator Desembargador Antônio Armando dos Anjos, Data de Julgamento: 13/11/2013, Especial/ÓRGÃO ESPECIAL.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A lei é um instrumento de controle social e político. Cidadãos e autoridades devem reverência aos atos emanados e resultantes do contrato social (Jean Jacques Rousseau) elaborados por seus legisladores (sentido amplo). Em síntese, o Estado de Direito é aquele regido por normas cuja observância o emanador se inclui.

A lei é a principal fonte normativa do Direito. É a expressão da vontade popular. É o resultado de um longo trabalho de campo sobre as necessidades sociais. Vige, na Teoria do Direito, o princípio da supremacia da lei. Todas as demais características dos atos normativos são extraídas da supremacia legal. Esta deriva da denominada representatividade democrática.

Entretanto, não são todas as leis que possuem as características elementares dos atos normativos propriamente ditos: a **generalidade**, **abstração**, **imperatividade** e **bilateralidade atributiva**.

Importante frisar que uma das principais características do ato normativo é o **autorizamento**. E esta característica é encontrada também nas **leis de efeito concreto**.

A **generalidade da lei** se relaciona à sua extensão objetiva e subjetiva. Poderá ser territorial, por exemplo, como as leis estaduais que não podem ferir o princípio federativo e exigir sua aplicabilidade pelos demais Estados. Pode se referir, subjetivamente, à determinado grupo de pessoas. Como exemplo, temos a Lei nº 8.112/90, cuja **generalidade se aplica aos servidores públicos civis estatutários da União**. Portanto, não é uma lei subjetivamente nacional. Não se aplica aos **servidores dos Estados Membros e Municípios**, por exemplo, devendo, cada qual, ter o seu regime.

A **imperatividade da lei** deriva da sua fonte de criação: o Estado. Ao Estado compete impor e obrigar o cumprimento das leis por ele tecidas. As leis, repisamos, são produto da legitimidade democrática, do contrato social, logo, da soberania popular. **A imperatividade é a característica coativa da lei, que impõe obrigações, deveres aos seus destinatários.**

Outra marca importante das leis deriva do princípio da continuidade, que se relaciona ao instituto da lei no tempo. A lei vige até que outra a revogue ou substitua.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Enquanto isso permanece gerando efeitos, vigendo. **No curso da vigência da lei tem-se a sua obrigatoriedade.**

Por fim, apesar de as **leis de efeitos concretos** não possuírem a **impessoalidade, generalidade, abstração**, possuem **imperatividade e autorização**. Este consiste na viabilidade de se **atribuir ou autorizar a pessoa a que é dirigida se valer de meios para que tal lei seja cumprida.**

As **leis de efeitos concretos** possuem características próprias e de exceção. Não possuem os mesmos adjetivos das leis de efeito abstrato, impessoal e generalizado. Sob o aspecto formal são leis, sem dúvida. Derivaram de um processo legislativo, expressando-se como espécie normativa primária (art. 59 da CF). Todavia, a sua particularidade, inerente ao seu grau restrito de aplicabilidade torna-a materialmente um mero ato.

Repisando, as **leis de efeito concreto** não são abstratas, impessoais e não possuem generalidade. Entretanto são **imperativas** e possuem **autorização**. Incidem sobre destinatários específicos e se exaurem no ato autorizante. A perda instantânea de sua vigência, quando atinge a sua única finalidade, exclui as características da impessoalidade e abstração. Sob o aspecto material, tais leis se assemelham aos atos administrativos: são imperativos, possuem presunção de legalidade e veracidade e limitam ou concedem direitos.

Leis que concedem pensão políticas especiais, que criam municípios e leis orçamentárias são exemplos de leis de efeitos concretos. Exemplos outros podemos dar: leis de desafetação; leis de tombamento; leis que instituem autarquias ou fundações públicas, etc.

Extrai-se de todo exposto, que não há óbice para a edição de leis que não tenham as características da abstração e generalidade, podendo também ser abarcado pelo conceito as que materialmente possuem características concretas e individualizadas, como ocorre no caso sob exame.

2.2.3. Da Técnica Legislativa





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega o Alcaide que, o Projeto de Lei afirma que fica denominado “Hospital Público Veterinário São Francisco de Assis” o hospital público veterinário de Santo André, mas não há técnica legislativa, pois não existe o endereço de referido Hospital.

Entretanto, tal situação não caracteriza uma ilegalidade ou um fato impeditivo para sua aplicabilidade (erro formal), tendo em vista que a própria Lei Complementar nº 95/98, em seu art. 18, dispõe que "**eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.**"

O Poder Público tem o dever de restaurar o princípio da legalidade toda vez que o tiver violado em razão da produção de atos viciados.

A restauração do princípio da legalidade, pode se dar ou mediante **convalidação** ou em decorrência da **invalidação**. Entretanto, como descabe opção discricionária entre o dever de convalidar e o dever de invalidar, podemos dizer, em regra, que todos os atos passíveis de serem produzidos sem vícios devem ser convalidados, pois a convalidação atende não apenas ao princípio da legalidade como, também, ao da segurança jurídica.

Por sua vez, os atos inconvalidáveis devem ser em regra invalidados, em obediência ao princípio da legalidade.

A convalidação é instituto previsto no art. 55, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo – LPA), que assim preconiza, *verbis*:

“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” (g/n)

Nesse sentido, cabe consignar a lição de Juarez de Freitas, a saber:

“O diploma federal adotou solução louvável, sob vários ângulos, inclusive o da economicidade, ao garantir, no art. 55, que, uma vez clara a inexistência de lesão ao poder público ou prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela Administração Pública. Trata-se de expressivo avanço para imprimir efetividade ao somatório dos princípios. Contudo, melhor teria sido se o legislador ordinário houvesse considerado que situações há em que o **dever de convalidar apresenta-se superior ao de anular. Na eventual colisão de deveres correlatos, vezes há em que se verifica, de maneira irrefutável, o dever maior de convalidar. Com efeito, presentes os pressupostos, como reconhece parte da doutrina, a convalidação mostra-se imperativa e inescapável***".⁵ (g/n)

Weida Zancaner abandonou o velho modelo burocrático elaborado por Max Weber e mostra o norte ao administrador público quando, a passos largos, avançou para o modelo gerencial de Administração Pública **ao afirmar, em outras palavras, que erro formal ou material de pequena relevância causado por falha humana quando atinge sua finalidade sem prejudicar o interessado e sem ferir o Direito deve ser convalidado, revelando-se como eficiente o atuar da Administração Pública, senão vejamos:**

"Os atos absolutamente sanáveis, embora devam ser expressamente convalidados, tem como característica primacial o fato de que a impugnação do interessado quer expressamente, quer por resistência, não cria uma barreira ao dever de convalidar, pois o atuar da Administração Pública não é coartado pela ação do particular.

Esse tipo de ato inválido é portador de vício que não causa repugnância à ordem jurídica e o princípio da segurança jurídica exige sua recepção dentro do sistema"⁶. (g/n)

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: a) competência; **b) formalidade;** c) procedimento: c.1) "quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe prejudique a finalidade"⁷; c2)

⁵ FREITAS, Juarez de. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 3^a. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, pg. 264.

⁶ ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*, 3^a ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pg. 64.

⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*. São Paulo: RT, 1990, pg. 93.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“quando consistente na falta de ato do particular desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir”⁸.

Dessa forma, o **erro formal (formalidade)** não vicia e nem torna inválido o documento. **Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.**

Trata-se da **distorção entre o conteúdo e a vontade daquele que o produziu. Pode ser o vício da declaração, a determinar que o conteúdo do documento é diferente do desejo pretendido por aquele que o redigiu;** pode ser o vício contido no documento que retratou situação diferente da que de fato ocorreu; pode ser o vício involuntário a produzir conteúdo inverídico.

Estamos, sim, nos referindo a um tipo de irregularidade que ocorre normalmente em razão da falibilidade humana, **mas não deixa margem à dúvida razoável sobre o conteúdo emanado, nem cerceia o direito de defesa, em se tratando de ato punitivo.**

Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido (ex.: uma proposta foi manuscrita quando deveria ser digitalizada ou impressa; uma proposta foi apresentada em modelo diverso do edital de licitação, mas obedeceu a todo conteúdo exigido).

Segundo o princípio da instrumentalidade considerar-se-á válido um documento que, embora produzido de forma diferente da exigida, ainda assim, atingir a finalidade pretendida.

Portanto, não restam dúvidas que a propositura, sob esse aspecto é legal, pois é passível de convalidação.

3. CONCLUSÃO

⁸ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 37/2022 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, 10 de outubro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

