



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 466/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 06/2020, que cria a Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, a ser paga aos Policiais Militares do Estado de São Paulo, nos termos que especifica, por meio de convênio celebrado com o Município de Santo André.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 054.04.2020, referente ao Autógrafo nº 22/2020, em relação ao Projeto de Lei nº 06/2020, que cria a Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, a ser paga aos Policiais Militares do Estado de São Paulo, nos termos que especifica, por meio de convênio celebrado com o Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa da propositura, o objetivo é implementar a Atividade Delegada, através da conjugação de esforços entre o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura de Santo André, com emprego de policiais militares, em escala especial e em locais a serem especificados, de acordo com o interesse público municipal, para a delegação e execução compartilhada de atribuições, previstas em lei municipal específica, sempre primando pela segurança e ordem pública.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 06/2020, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, com Emendas, e seu texto final enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem vetá-lo parcialmente, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, o inciso III, do §6º, do art. 2º, que foi introduzido no texto da propositura, através da Emenda Aditiva nº 01/2020, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas argumentações, o Alcaide alega que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Alega que, sendo uma norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios, a nossa Lei Orgânica em seu art. 42, VI, estabeleceu que:

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

(...)

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”

Aduz que, a restrição imposta conforme redação do inciso III, do § 6º, do art. 2º, do Autógrafo impede que policiais militares residentes em outros municípios sejam convocados para a atividade delegada, conflitando com o disposto no art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que todos são iguais perante a lei, tendo em vista não é cabível tratamento desigual entre os iguais.

Por fim, argumenta que além do aspecto legal e constitucional, há de ser observada a operacionalização da Atividade Delegada quanto ao número de Policiais Militares que serão destacados para a sua execução, pois não é possível precisar, neste momento, se a Polícia Militar do Estado de São Paulo possui em seus quadros, número suficiente de policiais que residam neste município, aptos para tal atividade.

Ao final resolve vetar o inciso III, do §6º, do art. 2º, que foi introduzido no texto da propositura, através de Emenda Aditiva nº 01/2020, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto parcial 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 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 argumenta que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, sendo uma norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios, a nossa Lei Orgânica em seu art. 42, VI, estabeleceu que:

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

(...)

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”

Aduz que, a restrição imposta conforme redação do inciso III, do § 6º, do art. 2º, do Autógrafo impede que policiais militares residentes em outros municípios sejam convocados para a atividade delegada, conflitando com o disposto no art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que todos são iguais perante a lei, tendo em vista não é cabível tratamento desigual entre os iguais.

Convêm salientar que, a simples alegação de ocorrência de “**vício de iniciativa**”, sem levar em consideração que o Projeto de Lei nº 06/2020, foi deflagrado pelo Alcaide, não nos parece **tecnicamente e juridicamente adequado**.

2.2.1. Competência legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê 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 desta Constituição”**. O termo **“autonomia política”**, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

“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:

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> sob o identificador 310039003800300034003A00540052004100



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”².

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“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 urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”³.

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”⁴.** (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

³ 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“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.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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”.⁶

É o que explica Regina Maria Macedo Ney 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 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”⁷.

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a pretensão veiculada no projeto insere-se no âmbito da competência do Município para legislar sobre a matéria, decorrente do preceito constitucional que assegura à comuna, autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁷ 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

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

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

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI, 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 Maluf⁸, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

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

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁹, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a

⁸ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

⁹ 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

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

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

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

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

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

É inquestionável, portanto, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa legiferante privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que **cria a Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, a ser paga aos Policiais Militares do Estado de São Paulo, nos termos que especifica, por meio de convênio celebrado com o Município de Santo André.**

Entretanto, partindo da premissa de que aceitássemos os argumentos do Prefeito pelo vício de iniciativa, a questão posta refere-se á possibilidade e limitações ao Poder de Emenda do Poder Legislativo, em projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista as Emendas Aditivas e Modificativas aprovadas pelo Parlamento.

2.2.2. Dos Limites ao Poder de Emenda do Legislativo em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os 03 (três) Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Política e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

A apresentação de emendas, encarada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar”*¹⁰.

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Prefeito é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

O Ministro do Supremo Tribunal federal, Alexandre de Moraes indica o limite genérico a que se submetem as emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada:

***“Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República a Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo.*”**

Ha, entretanto, exceção ao texto constitucional (...) as emendas parlamentares devem guardar pertinência temática com o projeto de lei apresentado, e não pode, pois, haver a desnaturação da proposta original.”¹¹ (g/n)

Inácio Magalhães Filho em artigo intitulado “Limites ao Poder de Emendar” ressalta os limites as emendas parlamentares balizadas pelo aumento de despesas e desfiguração da iniciativa, nas seguintes palavras:

***“Observe-se que, ao votar Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei de autoria da governadora do DF, os parlamentares usufruíram de seu poder de emenda, constitucionalmente assegurado, todavia, esse poder de emendar, sofre limitação no próprio texto constitucional, quando da apreciação de leis cuja competência seja do chefe do Poder Executivo.*”**

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 203.

¹¹ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**, 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003, pg. 1148.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Essa restrição a atuação parlamentar ocorre, notadamente, quando da emenda do legislativo deflui aumento de despesas, nos moldes do inc. I do art. 63 da Constituição...

*Entretentes, convém aduzir, também, que o poder de emenda dos parlamentares, na apreciação de leis de iniciativa privativa do governador, como no caso presente, **não pode ocasionar modificação de tal sorte substancial que altere de forma irrecuperável o projeto original emanado do Poder Executivo.**¹² (g/n)*

Podemos concluir que em relação à abrangência e às limitações a este poder, identificam-se basicamente 02 (dois) tipos de restrições às emendas parlamentares **(a) a proibição de emendas que aumentem despesas (art. 63, inc. I); (b) a exigência de demonstração de relação de pertinência temática (correspondente lógico) entre a emenda e a natureza do ato normativo (construção jurisprudencial).**

Analisando o Projeto de Lei nº 06/2020, as Emendas apresentadas demonstram relação de pertinência temática, pois versam sobre o mesmo assunto e não vislumbramos modificação substancial na proposta original apresentada pelo Poder Executivo, que caracteriza-se usurpação da competência.

Dessa forma, as Emendas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo Andreense sobre essa perspectiva são constitucionais e legais.

2.2.3. Do princípio constitucional da impessoalidade

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo argumenta que a restrição imposta conforme redação do inciso III, do § 6º, do art. 2º, do Autógrafo impede que policiais militares residentes em outros municípios sejam convocados para a atividade delegada, conflitando com o disposto no art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que **todos são iguais perante a lei**, tendo em vista não é cabível tratamento desigual entre os iguais.

¹² MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 34 jan./dez. 2008, pg. 37.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração Pública deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da **isonomia**. Por outro lado, para que haja verdadeira **impessoalidade**, deve a Administração Pública voltar-se exclusivamente para o **interesse público**, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.

Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da **finalidade**, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração Pública é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.

Não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei. **“Uma atividade e um fim supõem uma norma que lhes estabeleça, entre ambos, o nexó necessário”**, na feliz síntese de Ruy Cirne Lima¹³. **Como a lei em si mesma deve respeitar a isonomia, porque a isso a Constituição a obriga (art. 5º, caput e inciso I), a função administrativa nela baseada também deverá fazê-lo, sob pena de cometer-se desvio de finalidade, que ocorre quando o administrador se afasta do escopo que lhe deve nortear o comportamento – o interesse público.**¹⁴

Assim, portanto, deve ser encarado o princípio da **impessoalidade**: a Administração Pública há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial.

A propósito do princípio da **impessoalidade** e de sua matriz, o princípio da **isonomia**, é oportuno ressaltar que têm sido admitidas exceções para sua aplicação. Uma delas diz respeito ao **sistema de cotas**, em que se prevê reserva de vagas pelo critério

¹³ CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de direito administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 21.

¹⁴ Em artigo sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “liberdade legal” no Direito Administrativo é mero instrumento para que a Administração, em situações concretas, possa adotar a providência adequada, nunca, porém, com dispensa do fim previsto na lei (*RDA* nº 172, p. 18).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

étnico-social para ingresso em instituições de nível superior. O Supremo Tribunal Federal, fundando-se no art. 5º, *caput*, da Carta Política, e fazendo sobrelevar a igualdade material sobre a formal, considerou constitucional tal **ação afirmativa**, que traduz política de inclusão social com o objetivo de suplantar desigualdades oriundas do processo histórico do país, muito embora os destinatários obtenham maiores vantagens que os demais interessados.

No caso em tela, a Emenda Aditiva nº 01/2020, ao Projeto de Lei nº 06/2020, ao incluir o inciso III, ao §6º, no art. 2º, determinou que os policiais militares, para participarem da **Atividade Delegada**, devem residir no Município de Santo André, portanto, estabelecendo uma distinção/discriminação entre os policiais militares, sem nenhuma justificativa.

Dessa forma, podemos concluir que tal dispositivo normativo é **inconstitucional**, por ofensa ao princípio da **impessoalidade**, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

2.3. Da contrariedade ao interesse público

Alega o Chefe do Poder Executivo que além do aspecto legal e constitucional, há de ser observada a operacionalização da Atividade Delegada quanto ao número de Policiais Militares que serão destacados para a sua execução, pois não é possível precisar, neste momento, se a Polícia Militar do Estado de São Paulo possui em seus quadros, número suficiente de policiais que residam neste município, aptos para tal atividade.

Não se desconhece o entendimento perfilhado no sentido de que o veto também se caracteriza como ato político, em especial nos casos em que determinada norma supostamente afronte o programa de governo estabelecido pelo Poder Executivo, casos em que o veto pode ser oposto pelo simples critério de conveniência da Administração, também chamado de veto político, por contrariedade ao interesse público.

Dessa forma, compete ao Parlamento ponderar as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo e deliberar sobre a manutenção ou não do veto oposto, pois nesta hipótese, nos argumentos apresentados, não está presente a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que a Emenda Aditiva nº 01/2020 apresentada e aprovada pelo Legislativo, ao Projeto de Lei nº 06/2020, de iniciativa do Poder Executivo, em relação ao acréscimo do inciso III, ao §6º, do art. 2º, é **inconstitucional e ilegal**, por ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto ao inciso III, do §6º, do art. 2º, do Projeto de Lei nº 06/2020 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, 13 de maio de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

