



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 323/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Rodolfo Donetti

Assunto: **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei CM nº 06/2020, que institui no município de Santo André a lei que obriga as unidades de saúde públicas do município a realizarem exames médicos anuais aos policiais que residam ou trabalhem na cidade.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 164.11.2020, referente ao Autógrafo nº 69, de 2020, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 06/2020, que institui no município de Santo André a lei que obriga as unidades de saúde públicas do município a realizarem exames médicos anuais aos policiais que residam ou trabalhem na cidade.

Conforme consta da justificativa, a propositura vem de uma necessidade dos policiais, visto que são exames exigidos pelo próprio Poder Público, porém os custos ficam sob responsabilidade do agente público.

Vale ressaltar que são moradores ou trabalham em nossa Comarca, assim percebe-se que lhes é um direito, porém esses exames têm prazo para ser entregues a Instituição, pois os agentes podem sofrer processo administrativo caso não entreguem no período exigido.

Por fim, é justa a causa que é exposta neste projeto de lei, retirando mais uma injustiça imposta sob a classe dos policiais.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que a Constituição Federal prevê em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

E ainda, isso significa dizer que cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.

Argumenta que, num sistema de freios e contrapesos, o princípio da separação dos poderes busca limitar as competências para garantir a democracia, impedindo que um poder se sobreponha a outro.

Aduz que o presente autógrafo viola regra constitucional da iniciativa do processo legislativo e representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes e ao disposto no inciso VI do art. 42, da LOM, que assim estabelece:

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

.....

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração”. (grifos do Executivo)

Além disso, ao impor ônus e obrigações ao Executivo, restou vulnerado o princípio constitucional básico da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da Carta da República.

E ainda, não obstante, a aprovação desta lei implicaria em despesas para a Administração, sem que houvesse a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Por derradeiro, cumpre observar que o referido autógrafo, em seu art. 1º, ao citar que fica instituída a “lei”, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 a Constituição Federal prevê em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

E ainda, isso significa dizer que cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.

Argumenta que, num sistema de freios e contrapesos, o princípio da separação dos poderes busca limitar as competências para garantir a democracia, impedindo que um poder se sobreponha a outro.

Aduz que o presente autógrafo viola regra constitucional da iniciativa do processo legislativo e representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes e ao disposto no inciso VI do art. 42, da LOM, que assim estabelece:

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

.....

***VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração”.** (grifos do Executivo)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Além disso, ao impor ônus e obrigações ao Executivo, restou vulnerado o princípio constitucional básico da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da Carta da República.

E ainda, não obstante, a aprovação desta lei implicaria em despesas para a Administração, sem que houvesse a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Por derradeiro, cumpre observar que o referido autógrafo, em seu art. 1º, ao citar que fica instituída a “lei”, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.

Entretanto, pelas razões de veto apresentadas, não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade da propositura (não se presume, tem que ser demonstrada), tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica (violou o princípio da separação e independência dos poderes – art. 2º, da C.F), sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.

As razões do veto precisariam indicar qual é o dispositivo constitucional que atribui ao Chefe do Poder Executivo, a competência legislativa privativa alegada, e como ele foi violado (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).

O único dispositivo normativo supostamente violado, que foi mencionado de forma objetiva e concreta, foi o inciso VI, do art. 42, da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”¹, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.

¹ A mesma premissa teórica aplica-se em relação a utilização, como parâmetro, de uma norma infraconstitucional, como por exemplo a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ou outra lei municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade

Podemos verificar que os argumentos apresentados não possuem relação com a teoria de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Nos Estados dotados de Constituições escritas do tipo rígidas, a alteração do texto constitucional exige um procedimento especial, estabelecido pelo próprio constituinte originário, mais difícil do que o exigido para a produção do direito ordinário (subconstitucional).

A primeira consequência - sobremaneira relevante - dessa exigência de formalidades especiais para a reforma da Carta Política é que nos ordenamentos de Constituição rígida vigora o princípio da supremacia formal da Constituição. Vale dizer, nesses sistemas jurídicos que adotam Constituição do tipo rígida, as normas elaboradas pelo poder constituinte originário são colocadas acima de todas as outras manifestações de direito.

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais².

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

Significa dizer que para uma norma ter validade dentro desses sistemas há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis.

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição³.**

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa

² Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso, para a modificação do texto constitucional.

³ Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

Para compreensão dessa assertiva, basta constatar que em um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota, não existe qualquer possibilidade de que um provimento deste venha a ser declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, não existirá nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

Destarte, para que se tenha um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis e atos, normativos ou concretos, faz-se insofismável a necessidade de que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o processo que deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional. É a própria Constituição que estabelece os órgãos encarregados de exercer tais competências e procedimentos especiais, que variam de um regime constitucional para outro e que consubstanciam o que denominamos controle de constitucionalidade.

Dessa forma, podemos afirmar que são 02 (dois) os pressupostos para o controle de constitucionalidade: (a) a existência de uma Constituição do tipo rígida; (b) a previsão constitucional de um mecanismo de fiscalização da validade das leis.

É ainda relevante destacar que ao mesmo tempo em que uma Constituição do tipo rígida é pressuposto da existência do controle de constitucionalidade, não é menos verdade que esse mesmo controle é pressuposto e garantia de uma Constituição rígida. Isso porque, caso não haja órgão com a função de exercer o controle de constitucionalidade, a Constituição ficará sem meios de fazer valer a sua supremacia em face de condutas afrontosas ao seu texto.

Podemos sintetizar essas breves considerações sobre a teoria da inconstitucionalidade e o controle de constitucionalidade da seguinte forma:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- a) a noção contemporânea de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem como pressuposto a existência de uma Constituição do tipo rígida;
- b) a rigidez da Constituição tem como consequência imediata o princípio da supremacia formal da Constituição;
- c) o princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam de acordo com o texto constitucional;
- d) aquelas normas que não estiverem de acordo com a Constituição serão inválidas, inconstitucionais e deverão, por isso, ser retiradas do ordenamento jurídico;
- e) há necessidade, então, de que a Constituição outorgue competência para que algum órgão (ou órgãos), independente do órgão encarregado da produção normativa, fiscalize se a norma inferior está (ou não) contrariando o seu texto, para o fim de retirá-la do mundo jurídico e restabelecer a harmonia do ordenamento; e
- f) sempre que o órgão competente realizar esse confronto entre a lei ou ato normativo e a Constituição, estará ele efetivando o denominado "controle de constitucionalidade".

Como já mencionado, os argumentos apresentados pelo Alcaide não fazem qualquer menção de incompatibilidade entre o texto do projeto de lei, com dispositivos da Constituição Federal e/ou Estadual, pois a argumentação está genérica (violação ao princípio da separação e independência entre os poderes), portanto, não podemos, de forma correta e objetiva, saber qual é a suposta inconstitucionalidade.

As razões do veto precisariam indicar qual é o dispositivo constitucional que atribui ao Chefe do Poder Executivo, a competência legislativa privativa alegada, e como ele foi violado (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O único dispositivo normativo supostamente violado, que foi mencionado de forma objetiva e concreta, foi o inciso VI, do art. 42, da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”⁴, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal, portanto, as razões do veto estão juridicamente inadequadas, pois a infringência a tais dispositivos da Lei Orgânica poderiam gerar no máximo uma ilegalidade, e não uma inconstitucionalidade.

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.985, de 25 de setembro de 2017, que institui a operação Bota-fora no Município de Santo André, para coleta residencial programada de materiais sem utilidade para os munícipes, emitiu o seu parecer com o seguinte entendimento, após a apresentação das Informações pelo Legislativo Andreense:

“(…)

Preliminarmente, registre-se que é vedado o contraste da lei impugnada com a Lei Orgânica Municipal, bem como com norma infraconstitucional, como dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a advertência oportuna porque houve menção à essa compatibilidade na inicial.

Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Minº Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012), e “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Minº Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

⁴ A mesma premissa teórica aplica-se em relação a utilização, como parâmetro, de uma norma infraconstitucional, como por exemplo a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ou outra lei municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...).⁵ (g/n)

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, **este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b” e “d”, da Lei nº 4717/1965 (Lei da Ação Popular)**⁶, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de competência dos membros do Parlamento, o mantendo ou o rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

2.2.2. A 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

⁵ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 08/11/2019.

⁶ Art. 2º, parágrafo único: b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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**.

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).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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 enumerada 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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“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**”.*⁷ (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”**⁸. (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.

⁷ 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.

⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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”.*⁹ (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 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.”*¹⁰ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa (**Projeto de Lei CM nº 06/2020, que institui no município de Santo André a lei que obriga as unidades de saúde públicas do município a realizarem exames médicos anuais aos policiais que residam ou trabalhem na cidade**), 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 do homem**, 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).

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

¹⁰ 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

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)**.

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). Acorado nesse dispositivo constitucional, a Lei nº 8.080/90 instituiu o chamado Sistema Único de Saúde (SUS), que compreende o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais.

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

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 de o art. 42, III, da Lei Orgânica do Município dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à **organização administrativa**, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República permite





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

concluir que essa iniciativa 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 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

"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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

Pois bem, no julgamento do ARE nº 878.911/RG (Rel. Ministro GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016, 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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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).

Dessa forma, o tema é de interesse geral da população, em especial, dos policiais, 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.

2.2.3. Ausência de indicação de receita para suportar a despesa

Outra questão posta pelo Alcaide em suas razões, é que a execução da lei implicaria em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.”¹¹ (negritamos)***

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’¹². (negritamos)

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2.3. Do erro formal

Alega o Prefeito que o referido autógrafo, em seu art. 1º, ao citar que **fica a Prefeitura autorizada a instituir a “lei”**, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela da **Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.

Dessa forma, verificamos que ocorreu um **erro formal**, entretanto, tal situações não caracteriza ilegalidade ou fato impeditivo para sua aplicabilidade, tendo em vista que a própria Lei Complementar nº 95/98, em seu art. 18, dispõe que **“eventual inexactidão 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 (juridicidade) toda vez que o tiver violado em razão da produção de atos viciados.

A restauração do princípio da legalidade (juridicidade), 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 (juridicidade) como, também, ao da segurança jurídica.

¹¹ STF, ARE 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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 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**”.*¹³ (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:**

¹² STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.

¹³ FREITAS, Juarez de. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 3^a. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, pg. 264.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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”¹⁴. (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”¹⁵; c2) “quando consistente na falta de ato do particular desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir”¹⁶.

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.**

Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido (ex.:

¹⁴ ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pg. 64.

¹⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*. São Paulo: RT, 1990, pg. 93.

¹⁶ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

uma proposta foi manuscrita quando deveria ser datilografada 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, atingi a finalidade pretendida.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 06/2020 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, 02 de dezembro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

