



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2502/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Zezão

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 76/2022, que altera o Anexo I da Lei nº 9.542, de 17 de dezembro de 2013, que modificou a Lei nº 9.229, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre programa de incentivo para empreendimentos habitacionais do Programa "Minha Casa Minha Vida", e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 124.07.2022, referente ao Autógrafo nº 77, de 2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 76/2022, que altera o Anexo I da Lei nº 9.542, de 17 de dezembro de 2013, que modificou a Lei nº 9.229, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre programa de incentivo para empreendimentos habitacionais do Programa "Minha Casa Minha Vida", e dá outras providências.

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, conforme fls. 01/03.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 380033003300380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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 competência legislativa

A Constituição Federal estabelece alguns princípios em seu Título I, a serem obrigatoriamente observados, dentre os quais cabe aqui destacar o da independência e harmonia entre os Poderes, expressamente previsto no:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Também o faz a Constituição do Estado de São Paulo, ao estabelecer que:

“Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A Lei Orgânica do Município, ao tratar do assunto dispõe, a par de fixar as competências do Chefe do Executivo, que:

“Art. 3º Ao Município compete, além das atribuições contidas nas Constituições Federal e Estadual, prover a tudo quanto respeite aos assuntos de interesse local, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, garantindo o bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente:

(...)

V - dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;” (g/n)

E ainda:

*“Art. 96. Cabe ao **Prefeito a administração dos bens municipais**, respeitando a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.” (g/n)*

Em decorrência de tais disposições e parâmetros, por um lado, cabe reconhecer que se situa dentro do elenco das atribuições do Chefe do Executivo, ou aos seus delegados, quando isto for legalmente viável, o exercício da gestão das atividades da Administração Municipal, cabendo-lhe, observados os critérios de conveniência e oportunidade, e independentemente de autorização do Poder Legislativo, a prática dos atos, ou determinações, destinadas a mais adequada realização ou concretização das atividades de sua competência. Ou seja, para a administração do Município, o Prefeito não dependerá de autorizações do Legislativo local, exceto nos casos expressamente fixados em lei, sendo defeso a este imiscuir-se na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.

É a lição de Hely Lopes Meirelles:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.

O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local”¹

As normas legais, cuja atribuição é do Legislativo, têm caráter genérico e abstrato (e não o caráter individual e concreto), sob pena de invadir a competência constitucionalmente atribuída a outro Poder, o Executivo, sendo que este também não pode delegar as atribuições que lhe são exclusivas.

Prosseguindo, o mestre aborda os aspectos relacionados às atribuições do Prefeito:

“As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização - e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local. Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 722/723.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão do seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do prefeito - é nulo, por ofensivo do princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º, c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Judiciário. (...)

O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo. (...)

As atribuições administrativas concretizam-se na execução das leis em geral e na realização de atividades materiais locais, traduzidas em atos administrativos (despachos em geral) e em fatos administrativos (obras e serviços). Tais atribuições expressam-se em instrumentos formais, unilaterais ou bilaterais (atos e contratos), e em execução de projetos, devidamente aprovados pelos órgãos técnicos competentes. (...)

Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária - assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

concessão de serviços de utilidade pública etc.) - o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara. Como tais atos constituem exceção à regra de livre administração do prefeito, as leis orgânicas devem enumerá-los. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva pelo prefeito, e por ele pode ser realizado independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática.

*Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativa do prefeito”.*²

Como aponta o mestre, **descabe interferência do Legislativo no que se refere à administração ordinária dos bens públicos municipais**. Dentre esta se inclui a prática os atos normalmente implementados para o exercício das atividades rotineiras da Municipalidade, ou, como ensina, atividades executivas do Município. No caso específico aqui tratado, poderia ser exemplificado como **a destinação e uso do patrimônio municipal** para as atividades para o que originalmente se destinam.

No que se refere ao uso extraordinário das mesmas, consoante ensina acima, naquilo que se configure como “exceção à regra de livre administração do prefeito, **as leis orgânicas devem enumerá-los**. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva pelo Prefeito, e por ele pode ser realizado independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática”.

Esse é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, senão vejamos:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS PÚBLICOS DA

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 726/727 e 734/736.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ADMINISTRAÇÃO, AVANÇA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS E GERA DESPESAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO.

1. *Representação de Inconstitucionalidade que tem em mira Lei Municipal nº 5.677, de 2020, que institui o Dia Municipal da Fibromialgia; especificamente o artigo 3º, artigo 4º (caput e parágrafo único) e artigo 5º da referida lei são objetos da representação.*

2. *Com efeito, o artigo 3º e o parágrafo único do artigo 4º da lei, que é de iniciativa parlamentar, criam obrigações a duas Secretarias Municipais e, por isso, está configurada a ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ) e vício de iniciativa (arts. 112, §1º, II, d; 145, VI, a da CERJ), pois o Poder Legislativo, interferindo na direção da administração pública, legislou sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pelo que houve ofensa à reserva de administração.*

3. O mesmo ocorre em relação ao caput do artigo 4º da referida lei ao se avançar no campo da gestão de bem público. A lei municipal, de iniciativa legislativa, está eivada de vício formal e ofende o princípio da separação de poderes ao interferir indevidamente na administração de bens públicos.

4. *Diante desses vícios, o artigo 5º da lei afigura-se esvaziado, sem razão de existir. De toda sorte, seria possível dizer que a determinação, no contexto ora em exame, de dotações orçamentárias próprias para suprir despesas criadas pelo Poder Legislativo em ofensa à reserva de administração e separação de poderes reflete igualmente um vício de inconstitucionalidade, pois envolve a iniciativa de lei orçamentária do Poder Executivo, sem embargos de que é inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que desencadeia aumento de despesas públicas, sem prévia dotação, em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo.*

5. **REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.**³ (g/n)

Dessa forma, a presente propositura é ilegal e inconstitucional, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes.

³ TJRJ, ADI nº 0022549-04.2020.8.19.0000, Desembargado Relator Antônio Iloízio Barros Bastos, julgado em 1º/03/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 76/2022, é **ILEGAL** e **INCONSTITUCIONAL**.

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, 29 de agosto de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

