



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

Santo André, 28 de novembro de 2022.

PC nº 240.11.2022

Senhor Presidente,

Tenho em mãos o **Autógrafo nº 146**, de 2022, encaminhando o Projeto de Lei CM nº 72, de 2020, que altera o art. 9ºA da Lei nº 7.441 de 30 de outubro de 1996, alterada pela Lei nº 8.589, de 17 de dezembro de 2003, para acrescentar os descendentes de primeiro grau.

Cumpre-me assim, comunicar, a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do §1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao autógrafo apresentado, em face de sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

O presente Projeto de Lei não observa os Princípios da Iniciativa e da Separação dos Poderes.

Primeiramente é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, foram detectadas inconsistências de redação, havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Registre-se que o dispositivo em relevo versa sobre a gestão de bens públicos municipais e da forma de transferência do direito de utilização.

Segundo preleciona Hely Lopes Mirelles<sup>1</sup>, *autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática determinada atividade individual incidente sobre um bem público.*

Assim sendo, verifica-se que, em regra, todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que sua utilização consentida pela Administração não os leve a inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação.

Inafastável, de outro norte, em que pese tais institutos constituam uma utilização privativa pelo particular de bens públicos, que se sujeitem ao regime jurídico de

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 643/645.



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

direito público, com características próprias atinente à supremacia do interesse público sobre o particular.

Feitos tais aportes introdutórios, verifica-se que a transferência de autorização nos moldes desenhados no Projeto de Lei, agride os princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade e da moralidade insculpidos nos arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, a impessoalidade administrativa consiste, em síntese, no descarte do personalismo, na separação entre a figura do administrador e do administrado.

A moralidade administrativa, a seu turno, implica a adoção de valores ético-jurídicos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

Volvendo ao caso vertente, o dispositivo municipal em apreço, que permite a transferência de autorização para herdeiros até o 1º grau de parentesco, adota fator diferenciador que culmina em situação de privilégio para os já autorizados em detrimento dos demais munícipes, não guardando relação de pertinência lógica, razoabilidade e proporcionalidade com a teia normativa constitucional antes mencionada.

O *discrimen* adotado, dessa forma, deu ensejo à prerrogativa que está em descompasso com o regramento constitucional, criando situação de desigualdade entre iguais, que fulmina o dispositivo vergastado de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade que regem a atividade administrativa estatal, conforme já exposto.

A circunstância de o autorizado (falecido) possuir autorização perante a municipalidade não se afigura critério hábil e constitucional a ensejar e garantir distinção (prerrogativa aos herdeiros de 1º grau) em desvantagem aos demais cidadãos que tenham interesse em obter o citado uso especial de bem público.

Constitui da própria natureza da autorização a sua concessão a título precário e, à vista disso, a permissão para a sua transferência ofende princípios constitucionais.

Assim sendo, embora admissível e conveniente que os Municípios legislem acerca do comércio ambulante, disciplinando seu funcionamento em atenção aos interesses locais, como autorizado pelo art. 30, inciso I, da Carta Federal, não podem eles extrapolar essa competência constitucional, como faz o Poder Legislativo, violando princípios fundamentais da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, malferindo, assim, os art. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Desse modo, a permissão de uso é pessoal, não sendo possível a sua transferência a terceiros, sob pena de violação da própria natureza personalíssima do instituto, que delega à pessoa determinada a ocupação do espaço público, desde que comprovada a sua capacidade para desenvolver a atividade pretendida pelo Poder Público em procedimento pessoal. Ou seja, essa característica retira a



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

possibilidade de transferência por ato voluntário ou, até mesmo, através de sucessão hereditária.

O ato ou contrato administrativo *intuitu personae* impossibilita qualquer transferência e extingue-se com a morte do contratado (permissionário).

Do exposto, podemos ainda informar que a organização administrativa deve ser entendida aquela que resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.

Seguindo este entendimento, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo considerou inconstitucional a iniciativa do Poder Legislativo para dispor a respeito da utilização dos bens públicos. (TJSP – ADI n. 990.10.218991-0, Órgão Especial, Rel: Laerte Sampaio, voto n. 21.282, j. 27/10/2010).

Não obstante, a proposta imiscui-se nas atribuições de órgãos da Administração Municipal em flagrante desrespeito ao princípio da separação dos poderes que está previsto no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Portanto, há flagrante desequilíbrio constitucional e legal na presente propositura.

Diante do exposto, cumpre-me comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao Autógrafo de nº 146, de 2022, referente ao Projeto de Lei CM nº 72, de 2020, por ser inconstitucional e ilegal.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PAULO SERRA  
Prefeito

Excelentíssimo Senhor  
Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro  
Presidente da Câmara Municipal de Santo André