



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5175/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Carlos Ferreira e demais Vereadores

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 138/2022, que altera a Lei nº 10.432, de 04 de novembro de 2021, que dispõe sobre aprimoramento de procedimentos para alienação de bens imóveis de propriedade do Município de Santo André, 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 162.09.2022, referente ao Autógrafo nº 110, de 2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 138/2022, que altera a Lei nº 10.432, de 04 de novembro de 2021, que dispõe sobre aprimoramento de procedimentos para alienação de bens imóveis de propriedade do Município de Santo André, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa, a presente propositura visa alterar a Lei Municipal nº 10.432, de 04 de novembro de 2021, garantindo maior liquidez ao município na alienação dos bens imóveis. Assim, a Prefeitura terá maior flexibilidade para atender necessidades emergenciais e demandas da própria população.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, o presente Projeto de Lei possui vício formal de iniciativa, além de ofender o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, a Carta Magna delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que se iniciada por titular diferente do indicado pela Constituição Federal o ato restará inválido.

Argumenta que, o rol previsto no art. 61, caput, da Constituição Federal/88, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios, assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa, o que ocorre neste Projeto de Lei.

Aduz que, o projeto pretende alterar a Lei nº 10.432, de 04 de novembro de 2021, que dispõe sobre aprimoramento de procedimentos para alienação de bens imóveis de propriedade do Município de Santo André. Por mais meritória que seja essa proposta, é da competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de projetos de lei que versem sobre bens públicos, em razão da natureza da função administrativa, que constitucionalmente lhe é reservada.

Alega que, não pode o Legislativo impor ao Executivo como ocorrerá à alienação de seus bens. A alienação de bens imóveis (vocábulo que compreende tanto a transferência da propriedade quanto da posse) se dá mediante prévia e expressa autorização legislativa, mas por iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta ainda que, quando a LOM fala em “autorização”, significa que não pode o Legislativo determinar ao Executivo que faça a alienação do bem público (porque não existe inferioridade hierárquica entre Executivo, Legislativo e Judiciário) e muito menos realizar por si a pretendida alienação (já que estaria usurpando a função administrativa, que é própria e indelegável do Executivo).

Aduz que, tanto para a alienação de um bem público como para a sua utilização (destinação), essa iniciativa pertence tão somente ao Poder Executivo. Em se tratando de bens públicos, a jurisprudência já sufragou este entendimento, tendo declarado a inconstitucionalidade formal de leis violadoras da iniciativa exclusiva do Poder Executivo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, a Lei nº 10.432, de 2021 foi proposta no intuito de garantir a geração de “ativo financeiro ao Município, auxiliando na recuperação da capacidade de investimento, drasticamente comprometida em face dos gastos gerados pelo estado de calamidade pública em razão da pandemia decorrente do Coronavírus, conforme Decreto nº 17.335, de 23 de março de 2020”, as alterações veiculadas pelo Legislativo, por sua vez, estão no sentido contrário da finalidade pretendida pelo Executivo Municipal, dificultando o procedimento de efetivação da alienação dos imóveis de titularidade do município.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(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, *in verbis*:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (g/n)

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.” (g/n)

A Lei Orgânica do Município de Santo André, ao tratar do assunto dispõe, com o objetivo 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)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

“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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 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.

Adverta-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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

prática dos 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 dos nossos Tribunais, senão vejamos:

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 464, DE 10.01.1994. **DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.** EFEITOS EX TUNC.

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, a desafetação e a destinação dos bens públicos do Distrito Federal. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei n.º 464/1994, de iniciativa de parlamentar, que desafeta área localizada na Região Administrativa do Cruzeiro/DF.⁴ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 390/01. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITOS EX TUNC E COM EFICÁCIA ERGA OMNES.**

1. Os arts. 3º, 52, 100, da LODF demonstram que ao Governador do Distrito Federal **compete a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, a desafetação, a destinação dos bens públicos do Distrito Federal. Portanto, leis de iniciativa de**

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

⁴ TJDF, ADI nº 20060020054490, Pleno, Desembargadora Relatora Carmelita Brasil, julgado em 13/10/2009.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

deputados distritais com relação a essa matéria padecem de vício de inconstitucionalidade formal.

2. O art. 51, § 2º, da LODF dispõe sobre a necessidade de comprovação do interesse público, e prévia audiência à população interessada, como pré-requisitos necessários à desafetação de bem público ou alteração de sua destinação original, o que não ocorreu.

3. Ainda, não houve prévia licitação com ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade.

4. Pedido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgado procedente com efeitos *extunc* e *eficácia erga omnes*.⁵ (g/n)

Portanto, em sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação do poder, inserto no art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

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

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 138/2022, 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**

⁵ TJDF, ADI nº 2004002008228, Pleno, Desembargador Relator Hermenegildo Gonçalves, julgado em 14/12/2005.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 06 de outubro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

