



# Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

*Estância Balneária*

Bertioga, 21 de dezembro de 2022.

## OFÍCIO N. 318/2022 – SG

Processo Administrativo PMB n. 12620/2022

Processo Administrativo CMB n. 423/2022

(Favor mencionar esta referência)

*Excelentíssimo Senhor,*

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 611/2022, sirvo-me do presente para comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do art. 45, da Lei Orgânica do Município, entendi por bem VETAR totalmente o Autógrafo de Lei n. 061/2022, que *“Autoriza o Poder Executivo a criar o ‘Programa Municipal Renda Social’, através da concessão de licenças sociais para o comércio ambulante e dá outras providências”*, por vício de iniciativa, pelos motivos expostos na nota técnica do Procurador Geral do Município, cuja cópia segue anexa.

Assim, adotando as ponderações lançadas na referida nota técnica a apresento como razões que me levaram a vetar totalmente o Autógrafo de Lei n. 061/2022, aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,

**Eng.º Caio Matheus**  
Prefeito do Município

## CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA

Protocolo 999

Data 22 / 12 / 2022

Hora 09:53

Funcionário Luiz

Ao Excelentíssimo Vereador  
**ANTONIO CARLOS TICIANELLI**  
Presidente da Câmara Municipal de Bertioga

*Adm. Apelson Lisboa Sabino*  
Diretor - Dep. Administração



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: 12620/2022**

**UNIDADE INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E GESTÃO INSTITUCIONAL**

**ASSUNTO: AUTOGRAFO Nº 060/2022**

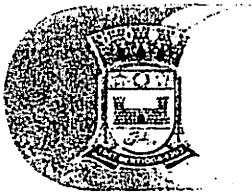
**À SG**

Trata o presente de analisar a constitucionalidade e legalidade do autógrafo nº 061/2022, de autoria do Vereador Eduardo Pereira de Abreu, que **“Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Municipal Renda Social, através de concessão de licenças sociais para o comércio ambulante e dá outras providências”**.

O sistema de organização de Estado adotado pelo Brasil é o Federativo. Assim, surge o problema da repartição, da distribuição de competências entre o governo central (União), Estados-Membros, Distrito Federal e os Municípios, devendo, nesta senda, ser efetuada uma interpretação sistemática do texto constitucional.

No entendimento de Diógenes Gasparini, em sua obra *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, 5ª ed., 2000, pág. 56, competência é:

*“o poder que a lei outorga ao agente público para o desempenho de suas funções. Vê-se, pois, que o ato administrativo há de resultar do exercício das atribuições de um agente competente, sob pena de invalidação. A esse respeito afirma Hely Lopes Meirelles (Direito*



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

*administrativo, cit. Pág. 134) que “nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado, validamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo”. A competência ou o poder para praticar o ato decorre da lei e é por ela delimitado. Assim, diz Caio Tácito que “não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito”.*

Uma Federação não admite a hierarquização entre seus entes, ou seja, não é a União superior aos Estados, nem os Estados aos Municípios. Desta feita, a competência é, em regra, horizontal, significando dizer que não há uma relação de supremacia entre os entes da Federação, mas apenas atribuições diferentemente conferidas a cada um no texto constitucional.

Justamente por isso que essas competências são distribuídas exclusivamente pela Constituição da República, sendo, posteriormente, detalhadas nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais. Assegura-se assim o pacto federativo.

Por esta razão, inclusive, todos os entes da Federação obedecem aos princípios constitucionais delineados na CR/88. Há uma simetria entre as normas gerais traçadas na Carta Republicana e as normas regionais e locais estabelecidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

No texto do autógrafo nº 061/2022 encaminhado pela Câmara, que objetiva instituir, no âmbito do Município de Bertioga, programa social para concessão de licença para o comércio ambulantes geram gastos e novas atribuições para atender possíveis demanda, sendo que não há nenhum detalhamento de como será implementado o comando legal, gerando muitas obrigações ao Município.

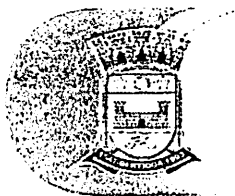
Este projeto cria, ainda que de forma genérica, novas atribuições para várias Secretarias. Mais ainda, para sua implementação certamente será necessário criar novos cargos, não previstos no projeto apresentado, e abrir concurso público para provê-los.

Não há indicação das verbas orçamentárias que serão utilizadas para implementação do comando legal.

Considerando estas informações acima, alguns aspectos do Projeto de Lei nº 061/2022 merece análise.

No Brasil o governo municipal é de funções divididas. As funções administrativas foram conferidas ao Prefeito, enquanto que as funções legislativas são de competência da Câmara. Administrar significa aplicar a lei ao caso concreto.

Assim, no exercício de suas funções, o Prefeito é obrigado a observar as normas gerais e abstratas editadas pela Câmara, em atenção ao princípio



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

da legalidade, a que está pautada toda atuação administrativa, na forma do art. 111 da Carta Paulista.

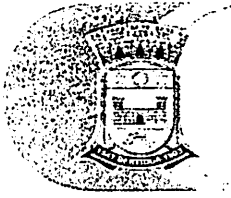
Esse mecanismo de repartição de funções, incorporado ao nosso ordenamento constitucional, e que teve como principal idealizador o filósofo Montesquieu, impede a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

Daí ser vedado à Câmara interferir na prática de atos que são de competência privativa do Prefeito, assim como a recíproca é verdadeira.

Tamanho significado apresenta esse sistema de separação das funções estatais, em nosso ordenamento jurídico, que a própria Constituição, no seu art. 60, § 4.º, inciso III, cuidou de incorporá-lo ao seu núcleo intangível, ao dispor expressamente que “*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-lo.*”

Vistos esses aspectos, tem-se no caso sob exame que a Câmara de Vereadores de Bertioga apresentou o Autografo 61/2022, derivada de projeto de iniciativa parlamentar, e regulamentou o Comércio Ambulante específico, alterando lei anterior decorrente de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Este Autografo, porém, malgrado os elevados propósitos que nortearam a sua edição, não reúne a mínima condição de subsistir na ordem jurídica vigente, uma vez que, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local,



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

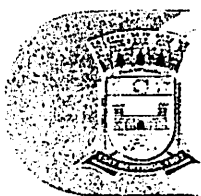
a Câmara Municipal acabou por interferir na esfera de competência do Executivo, acarretando, tal iniciativa, o desequilíbrio no delicado sistema de relacionamento entre os poderes municipais.

Com efeito, é irrecusável a competência da Câmara para legislar sobre os assuntos de *interesse local*, mas desde que observados os limites constitucionais que decorrem, basicamente, da necessidade de preservar-se a convivência pacífica dos poderes políticos, entre os quais não existe nenhuma relação de hierarquia e subordinação, mas sim de independência e harmonia, em face do contido no art. 5.º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Como já visto inicialmente, a administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população.

Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo quando muito formular *indicações*, mas não sujeitar aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo.

Logo, se a iniciativa em exame for considerada válida – o que corresponde, na prática, a uma tentativa de restabelecer-se o sistema que vigorava ao tempo das Comunas –, ocorrerá uma hipertrofia do Legislativo, que sempre poderá impor suas vontades ao Executivo, por

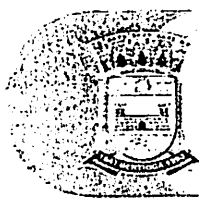


*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

meio da edição de leis, criando uma verdadeira relação de subordinação e hierarquia entre os poderes, incompatível com o sistema adotado pela Constituição em vigor, o qual se baseia na *independência e harmonia entre os poderes*, cuja observância é vital para a preservação do Estado de Direito.

Na realidade, o diploma legal ora questionado é 'lei apenas em sentido formal', porquanto não encerra o conteúdo de uma norma abstrata ou teórica, instituída em caráter permanente e de generalidade. As leis formais não se mostram regras jurídicas, mas simples atos administrativos dos poderes legislativos, indicando-se decisões particulares, tais como a lei orçamentária, as leis de autorização ou as leis que concedem favores especiais a determinadas pessoas. São leis que atendem a casos particulares, de natureza por vezes executiva, ou reguladoras de situações especiais. Bem por isso, aliás, é que são consideradas leis impróprias (Cf. DE PLACIDO E SILVA, "Vocabulário Jurídico", ed. Forense, Rio de Janeiro, Volume III, 1984, p. 67).

Na ordem constitucional vigente, como anotado em tópico precedente, não existe a mínima possibilidade de a administração municipal ser exercida pela Câmara, por intermédio da edição de leis. Em relação a esse aspecto, aliás, não paira nenhuma controvérsia, uma vez que a atual Constituição é suficientemente clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (CE, art. 47, inciso II) e a



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (CE., art. 47, inciso XIV).

Bem por isso, **ELIVAL DA SILVA RAMOS** adverte que:

**“Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.” (“A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção”, Saraiva, 1994, p. 194).**

Nesse contexto, a aprovação de lei de iniciativa parlamentar, pela Câmara Municipal, que disciplina o Comércio Ambulante só pode ser interpretada como atentatória ao postulado básico da independência e harmonia entre os poderes (CE., art. 5.º, *caput*).

Em suma, a Câmara Municipal de Bertioga não pode arrogar a si a competência para criar obrigações para serem executadas pela própria administração direta. Disso resulta a conclusão de que referido ato