



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

Bertioga, 21 de dezembro de 2022.

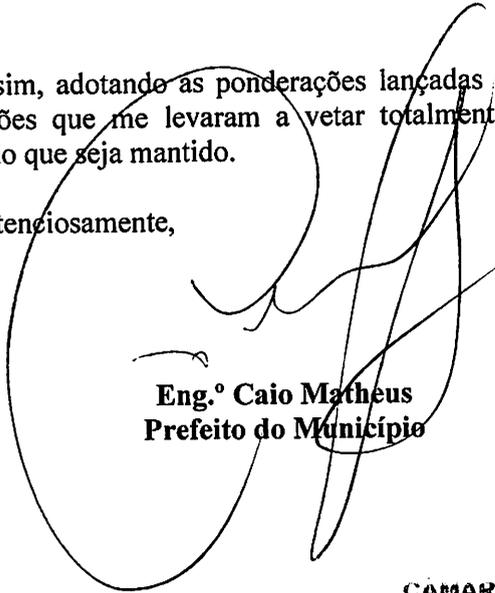
**OFÍCIO N. 324/2022 – SG**  
Processo Administrativo PMB n. 12629/2022  
Processo Administrativo CMB n. 325/2022  
(Favor mencionar esta referência)

*Excelentíssimo Senhor,*

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 598/2022, 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. 048/2022, que "*Fica destinado 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de Programas Habitacionais Públicos, instituídos pela Prefeitura do Município de Bertioga, às mulheres vítimas de violência doméstica e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio, 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. 048/2022, aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,

  
Eng.º Caio Matheus  
Prefeito do Município

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

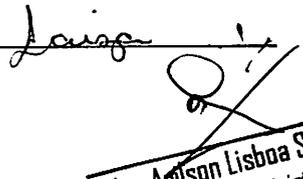
**CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA**

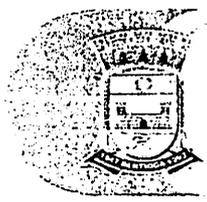
Protocolo 1005

Data 22/12/2022

Hora 09:54

Funcionário Laura

  
Adm. Artson Lisboa Sabino  
Diretor - Dep. Administração



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
PP 12.670/22 *Estância Balneária*

legislativo é incompatível com o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Considerados esses argumentos, é flagrante a inconstitucionalidade do Autografo Municipal.

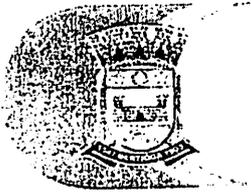
Sobre o assunto o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já tem entendimento pacificado, no sentido da inconstitucionalidade da Lei, conforme se observa no Acórdão juntado no presente procedimento.

Dessa forma, em virtude das inconstitucionalidades acima apontadas, opinamos para que o Prefeito aponha veto total ao projeto de lei nº 061/2022, com fulcro na Lei Orgânica Municipal.

Ante o exposto, encaminhamos à superior apreciação e deliberação de Vossa Senhoria.

**Bertioga, 16 de dezembro de 2022**

**Roberto Esteves Martins Novaes**  
**Procurador Geral do Município**



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

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: 12629/2022**

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

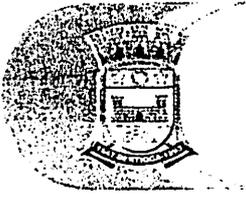
**ASSUNTO: AUTOGRAFO Nº 048/2022**

À SG

Trata o presente de analisar a constitucionalidade e legalidade do autógrafo nº 043/2022, de autoria do Vereador Carlos Ticianelli, Presidente da Câmara Municipal de Bertioga, que **“Fica destinado 5% (cinco por cento) do total das moradias populares de Programas Habitacionais Públicos, instituídos pela Prefeitura Municipal de Bertioga, as mulheres vítimas de violências domésticas e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio 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:



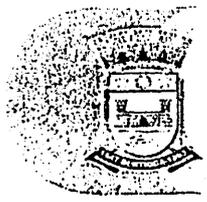
*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo  
*Estância Balneária*

*“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 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



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

normas gerais traçadas na Carta Republicana e as normas regionais e locais estabelecidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

No texto do autógrafo nº 048/2022 encaminhado geram gastos e novas atribuições, sendo que não há nenhum detalhamento de como será implementado o comando legal, gerando muitas obrigações ao Município.

Considerando estas informações acima, alguns aspectos do Projeto de Lei nº 049/2022 merece análise.

O autografo em tela fixa percentual de moradias populares para as mulheres vitimas de violências domesticas relativos a aspectos da realização de programa relacionado à construção e distribuição de casas populares, ao tratar, particularmente, dos critérios para que os munícipes tenham acesso às referidas habitações.

Desse modo, interfere indisfarçavelmente no modo como será realizado um programa de governo, tangenciando, portanto, a esfera reservada à gestão administrativa. Isso permite o reconhecimento da sua inconstitucionalidade com fundamento nos artigos 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Quando a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por



17

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

ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes, pois há incursão, pelo Legislativo, na denominada “reserva de administração”.

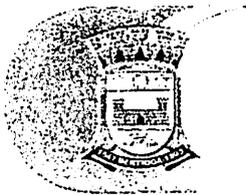
Criar determinado mecanismo municipal, determinar o modo como ele será realizado ou mesmo impor providências singelas inseridas no âmbito da atividade administrativa é **matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.**

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do Chefe do Executivo, seria inconstitucional.

A razão é simples: o **Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional.** Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de **delegação inversa de poderes**, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.



18

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

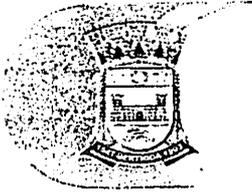
De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma impugnado, na prática, *invadiu a esfera da gestão administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o *planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo*. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Confira-se, a propósito, a célebre doutrina de Hely Lopes Meirelles, (*Direito municipal brasileiro*, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Observem-se, ademais, os inúmeros precedentes do Tribunal de Justiça nesse tema, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, especialmente no que se refere à realização de programas de governo, conforme julgados a seguir exemplificativamente indicados:

ADI 149.044-0/8-00, rel. des. Armando Toledo, j. 20.02.2008; ADI 134.410-0/4, rel. des. Viana Santos, j. 05.03.2008; ADI 12.345-0 - São Paulo - 15.05.91, rel. des. Carlos Ortiz; ADI n. 096.538-0, rel. Viseu Júnior - 12.02.03; ADI n. 123.145-0/9-00, rel. des. Aloísio de Toledo César - 19.04.06; ADI n. 128.082-0/7-00, rel. des. Denser de Sá - 19.07.06; ADI n. 163.546-0/1-00, rel. des. Ivan Sartori, j. 30.7.2008.

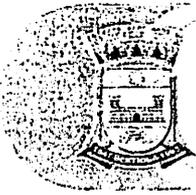


Prefeitura do Município de Bertioga  
Estado de São Paulo  
Estância Balneária

Nesse mesmo sentido o entendimento do Col. STF, colhido em julgados que, *mutatis mutandis*, aplicam-se à hipótese em exame:

**“(...) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.)**  
**(...)”**

Restam violados, portanto, os artigos 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.



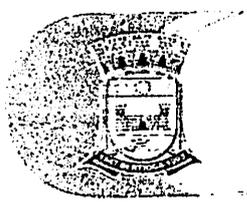
20

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

Note-se que o STF já examinou esse tema, embora em perspectiva invertida, reconhecendo a inconstitucionalidade da norma estadual que impõe condutas ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo do Município, precisamente por violação à autonomia da entidade federativa inferior. Confirmam-se, a título de exemplificação, os seguintes precedentes:

**“(...) - O art. 30 impõe aos Municípios ao encargo de transportar da zona rural para a sede do Município, ou Distrito mais próximo, alunos carentes matriculados a partir da 5º série do ensino fundamental. Há aqui indevida ingerência na prestação de serviço público municipal, com reflexos diretos nas finanças locais. O preceito afronta francamente a autonomia municipal. Também em virtude de agressão à autonomia municipal tenho como inconstitucional o § 3º do art. 35 da Constituição estadual: ‘as Câmaras Municipais funcionarão em prédio próprio ou público, independentemente da sede do Poder Executivo’. Isso é amplamente evidente. (...) Por fim, é ainda inconstitucional o § 3º do art. 38 da CE, já que os limites a serem observados pela Câmara Municipal na fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito estão definidos no inciso V do art. 29 da Constituição de 1988, não cabendo à Constituição estadual sobre eles dispor. Há, aqui, afronta à autonomia municipal.” (ADI 307, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009.)**

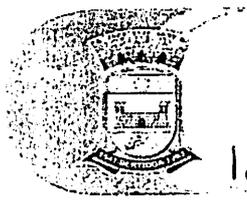
(...)



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

“Constituição estadual e autonomia do Município. A Constituição estadual não pode impor, ao Prefeito municipal, o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa, além de provocar estado de submissão institucional do chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal (sem qualquer correspondência com o modelo positivado na Constituição da República), transgredindo, desse modo, o postulado da separação de poderes, também ofende a autonomia municipal, que se qualifica como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. Precedentes. Infrações político-administrativas: incompetência legislativa do Estado-membro. O Estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de ilícitos político-administrativos, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais infrações tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política de agentes e autoridades municipais. Precedentes.” (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-2-1995, Plenário, DJ de 10-2-2006.)  
(...)”

Por esta razão o Autografo apresentado está vulnerado de insanável inconstitucionalidade, sendo que em caso assemelhado, ou Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou inconstitucional da Lei (vide fls. 06/12).



*Prefeitura do Município de Bertioga*  
Estado de São Paulo

12629/2022 Estância Balneária

Dessa forma, em virtude das inconstitucionalidades acima apontadas, opinamos para que o Prefeito aponha veto total ao Autografo 048/2022, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

Ante o exposto, encaminhamos à superior apreciação e deliberação de Vossa Senhoria.

**Bertioga, 15 de dezembro de 2022**

**Roberto Esteves Martins Novaes**  
**Procurador Geral do Município**