



MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

Processo SEI nº 1129.2026/0003307-8.

MENSAGEM Nº 018, DE 15 DE ABRIL DE 2026.

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR FAUSTO MIGUEL MARTELLO

Presidente da E. Câmara Municipal de

GUARULHOS

1. Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que usando da faculdade conferida pelos artigos 44, § 1º, e 63, VII, ambos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, **DECIDO apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 62/2025**, aprovado e encaminhado pela Edilidade através do **Autógrafo nº 012/2026**.

2. A propositura, de autoria dos nobres Vereadores Biriba, Carlos Veloso e Danilo Gomes, tem por objetivo ***“assegurar o acesso dos trabalhadores que trabalham a céu aberto às instalações sanitárias de órgãos públicos e de comércios como bares, restaurantes, padarias e lanchonetes”***.

3. Em que pese a preocupação dos Legisladores acerca da matéria, não posso dar assentimento ao disposto na proposta, que possui o seguinte teor:

“Art. 1º Fica assegurado o acesso dos trabalhadores que exercem suas funções ao ar livre às instalações sanitárias de órgãos públicos, além de comércios como bares, restaurantes, padarias e lanchonetes.

Art. 2º Os trabalhadores abrangidos por esta Lei incluem, mas não se limitam a:

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

I - coletores que trabalham em caminhões de coleta de resíduos sólidos;

II - coletores que trabalham nas ruas realizando a varrição e limpeza urbana;

III - trabalhadores que fazem reparos e manutenção de vias públicas.

Art. 3º Os trabalhadores terão acesso:

I - às instalações sanitárias de estabelecimentos comerciais que estejam em funcionamento e localizados ao longo do percurso realizado pelo trabalhador durante a jornada de trabalho;

II - às instalações sanitárias de órgãos pertencentes à administração pública:

a) livremente, quando os órgãos estiverem em expediente normal de funcionamento;

b) mediante identificação e acompanhamento, nas instalações administrativas que contem com vigilância em períodos fora do expediente normal de trabalho.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

4. Analisando a matéria sob os aspectos técnico e jurídico, as Secretarias de Cultura e Turismo, de Educação, de Habitação, de Mobilidade Urbana, da Saúde, de Segurança Urbana, do Verde, Clima e Sustentabilidade, a Controladoria Geral do Município, bem como a Procuradoria Geral do Município posicionaram-se pelo veto total em razão das ponderações a seguir explanadas.

5. A Secretaria de Educação, a Secretaria de Segurança Urbana e a Controladoria Geral do Município convergem no entendimento de que o Autógrafo padece de vício de iniciativa, por tratar de matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública, bem como à criação de obrigações administrativas e potenciais despesas públicas.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

6. Nesse sentido, a Secretaria de Educação destaca que a operacionalização da medida envolve atribuições relacionadas à gestão urbana, fiscalização e regulação de atividades, extrapolando a competência legislativa. A Secretaria de Segurança Urbana, por sua vez, ressalta que a proposta impõe obrigações diretas à Administração, inclusive quanto ao controle de acesso e funcionamento de instalações fora do horário de expediente, matérias inseridas na esfera de gestão administrativa.

7. A Controladoria Geral do Município aponta que a iniciativa parlamentar não pode criar atribuições para órgãos do Poder Executivo, tampouco impor obrigações que interfiram na organização administrativa ou acarretem despesas, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes.

8. As Secretarias de Mobilidade Urbana, de Habitação, de Segurança Urbana e de Cultura e Turismo destacam relevantes riscos operacionais e de segurança decorrentes da implementação da medida.

9. Acerca do tema, a Secretaria de Mobilidade Urbana pontua que o acesso irrestrito às instalações sanitárias durante o horário de expediente pode comprometer a segurança dos órgãos, especialmente em unidades que não dispõem de sanitários próximos à entrada ou de pessoal suficiente para acompanhamento.

10. A referida Pasta ressalta que, no período noturno, a situação se agrava em razão do quadro reduzido de servidores, circunstância que potencializa riscos ao patrimônio público.

11. A Secretaria de Habitação registra preocupação quanto à segurança de servidores e usuários, especialmente em equipamentos sensíveis, como creches e escolas públicas municipais, que não contam, em regra, com vigilância especializada e possuem público mais vulnerável de crianças e adolescentes, além de apresentar quadro de servidores majoritariamente feminino.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

12. A Secretaria de Segurança Urbana destaca que a liberação de acesso, inclusive fora do horário de expediente, compromete protocolos de segurança institucional, sobretudo em unidades com áreas restritas, como instalações de segurança pública.

13. Por seu turno, a Secretaria de Cultura e Turismo verifica a necessidade de adequações estruturais, definição de fluxos e mecanismos de controle para viabilizar a medida, o que geraria custos ao erário sem a devida indicação de custeio.

14. A Secretaria da Saúde esclarece que, à luz das normas regulamentadoras, a responsabilidade pela disponibilização de condições sanitárias adequadas aos trabalhadores recai sobre seus empregadores, inclusive mediante fornecimento de estruturas apropriadas, e a transferência dessa obrigação a terceiros, especialmente a estabelecimentos privados, se mostra tecnicamente inadequada, podendo gerar conflitos com normas de vigilância sanitária.

15. Ademais, a Secretaria da Saúde aponta a ausência de critérios técnicos mínimos no Autógrafo, como controle de acesso, definição de responsabilidades e parâmetros de higienização, comprometendo sua aplicabilidade.

16. No mesmo sentido, a Secretaria do Verde, Clima e Sustentabilidade, através da Subsecretaria de Gestão de Resíduos e da Subsecretaria de Bem-Estar Animal, ressalta a inexistência de parâmetros operacionais e de fiscalização, o que inviabiliza a execução adequada da proposta.

17. No que concerne à imposição aos comércios, a Secretaria de Cultura e Turismo, a Secretaria do Verde, Clima e Sustentabilidade, bem como a Secretaria de Segurança Urbana, destacam que a proposta impõe obrigações a estabelecimentos privados sem regulamentação adequada ou previsão de contrapartidas.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

18. Referidas Pastas apontam que a medida pode gerar conflitos com normas sanitárias, riscos de responsabilização civil e impactos na gestão interna dos estabelecimentos, ao impor o uso de instalações por terceiros não consumidores.

19. Sobre o tema, a Secretaria de Segurança Urbana acrescenta, ainda, que a imposição pode ocasionar desequilíbrio econômico e insegurança jurídica, ao transferir custos operacionais sem previsão legal de compensação.

20. Outro óbice ao prosseguimento da matéria encontra-se na inexistência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme bem destacado pela Secretaria de Mobilidade Urbana, pela Secretaria do Verde, Clima e Sustentabilidade e pela Controladoria Geral do Município.

21. As áreas técnicas pontuam que a implementação da medida demandaria investimentos em adaptação estrutural, reforço de vigilância, contratação de pessoal e manutenção, sem indicação da fonte de custeio, e tal omissão contraria as normas instituídas pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e compromete a viabilidade da proposta.

22. Por fim, a Controladoria Geral do Município e a Secretaria do Verde, Clima e Sustentabilidade ressaltam que a redação do Autógrafo é genérica e carece de mecanismos de fiscalização, controle e responsabilização. Assim, a ausência de definição de procedimentos e penalidades compromete a eficácia da norma e dificulta sua implementação e auditoria.

23. No que tange ao aspecto jurídico, a Procuradoria Geral do Município verificou que o Autógrafo em comento padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

24. A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou um ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante às regras que disciplinam o devido processo legislativo tanto em relação à competência para a deflagração da atividade legiferante (inconstitucionalidade formal subjetiva ou orgânica) quanto no que concerne ao procedimento fixado para a elaboração, alteração ou substituição das espécies legais (inconstitucionalidade formal objetiva ou propriamente dita).

25. A iniciativa de leis que disponham sobre: *(i)* a criação, estrutura, atribuições, funcionamento, planejamento, regulamentação e gerenciamento de órgãos e serviços públicos da administração pública municipal; *(ii)* a estrutura, planejamento, organização e funcionamento da administração municipal; e *(iii)* a criação ou aumento de despesa pública, pertence ao Chefe do Poder Executivo. Trata-se de iniciativa privativa e indelegável.

26. Ao dispor sobre matéria afeta à organização e funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, ao impor obrigações diretas a órgãos públicos, disciplinando o controle de acesso a instalações públicas e prevendo funcionamento de serviços e protocolos mesmo fora do horário de expediente, o Autógrafo de iniciativa do Poder Legislativo, interfere diretamente na gestão administrativa, segurança institucional e organização interna dos órgãos públicos, matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

27. As leis de iniciativa parlamentar não podem criar atribuições para órgãos do Poder Executivo, nem impor obrigações administrativas que interfiram na organização e funcionamento da administração pública, quando tais medidas pressupõe gestão interna, estruturação, organização ou gastos obrigatórios. Dessa forma, resta configurado vício formal insanável, apto a ensejar a inconstitucionalidade da norma.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

28. Essa sistemática normativa, de acordo com o disposto no artigo 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da referida Carta¹, deveria decorrer da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

29. Por outro lado, a inconstitucionalidade material perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição Estadual ou Federal. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Paulista deve ser declarado inconstitucional.

30. O princípio da independência e harmonia entre os poderes está incorporado à Constituição do Estado, não elidindo esta assertiva o reconhecimento de que, em face da Constituição da República vigente, não seja permitido ao Estado-Membro da Federação dispor diferentemente (artigo 25, *caput*, e inciso IV do artigo 34 da Constituição Federal de 1988).

31. Nos termos do artigo 2º da Constituição Federal de 1988, vigora o princípio da separação dos poderes, sendo reservada ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa, gestão de serviços públicos e funcionamento de órgãos.

32. Nesse passo, a inconstitucionalidade do Autógrafo em questão decorre, também, da violação da regra da separação de poderes prevista nos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista² e aplicáveis aos Municípios conforme previsto no artigo 144 do mesmo diploma legal.

¹ “Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...)

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

² “Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...)”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

33. Ao impor normas de funcionamento a órgãos da administração pública municipal, o Autógrafo em tela invade esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, afrontando o princípio de separação de poderes.

34. Ao prever o acesso a instalações sanitárias de órgãos públicos inclusive fora do horário de expediente, ainda que mediante identificação, a proposta compromete protocolos de segurança institucional, exigindo reforço de vigilância e pessoal não previsto e ignorando a existência de áreas sensíveis (unidades de segurança pública, instalações militares, repartições com acesso restrito).

35. Trata-se de matéria que demanda regulamentação técnica específica pelo Poder Executivo, não podendo ser imposta genericamente por iniciativa parlamentar.

36. Outrossim, o Autógrafo também impõe obrigações a estabelecimentos comerciais privados, determinando a disponibilização de instalações sanitárias a terceiros que não sejam clientes. A ordem econômica constitucional, prevista no artigo 170 da Constituição Federal, assegura a livre iniciativa, o direito de propriedade e a liberdade de organização da atividade econômica.

37. A imposição legislativa de uso compulsório de sanitários por não consumidores interfere na gestão interna dos estabelecimentos e impõe custos operacionais adicionais, tais como água, limpeza, manutenção e segurança, sem a previsão de qualquer forma de compensação ou contrapartida. Tal ingerência revela-se desproporcional e potencialmente violadora dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da propriedade privada.



MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

38. Assim, o Autógrafo nº 012/2026, ao atribuir novas obrigações à Municipalidade, invade esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, afrontando o princípio de separação de poderes.

CONCLUSÃO

Considerando as argumentações técnica e jurídica expostas, **DECIDO pela oposição de VETO TOTAL ao Autógrafo nº 012/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 62/2025**, pela incompatibilidade com os artigos 5º e 47, II, XI e XIV, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levam a vetar totalmente a propositura aprovada por essa Casa de Leis, e, em obediência ao disposto nos §§ 1º e 4º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, restituo a matéria ao reexame e apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência e dignos Pares protestos de elevada estima e lúdima consideração.

LUCAS SANCHES
Prefeito