



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2076/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Samuel Dias

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 59, de 2021, que visa instituir no município de Santo André, que se acrescentem às praças públicas, parques e outros locais públicos, aparelhos que possibilitem aos cidadãos com deficiência física a prática esportiva.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Excelentíssimo Srº Prefeito através do PC nº 142.07.2021, referente ao Autógrafo nº 53/2021, em relação ao Projeto de Lei CM nº 59, de 2021, que visa instituir no município de Santo André, que se acrescentem às praças públicas, parques e outros locais públicos, aparelhos que possibilitem aos cidadãos com deficiência física a prática esportiva.

Conforme consta da justificativa que motivou a propositura, pretende-se que os novos projetos de parques, praças e outros locais públicos apropriados nas cidades, a serem realizados através de convênio com o Poder Executivo do Município, passem a contar com aparelhos que possibilitem “academia” ao ar livre dotada de Acessibilidade para a Prática de Exercícios Físicos Adaptados para Pessoas com Deficiência Física, disponibilizados para todas as idades.

Por fim, está comprovado que a utilização de equipamentos adaptados, (máquina de tríceps, máquina supino vertical, máquina remada sentada, máquina abdominal, máquina twist, jogo de barras paralelas, máquina giro de punho, e bicicleta de mão), contribui de forma ímpar para a melhora da qualidade de vida das pessoas com deficiência, favorecendo a reabilitação física, postura, mobilidade e independência nas atividades da vida diária. Tudo isso somado aos benefícios diretos na melhora da





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

autoestima, autonomia, além de promover a inclusão social, dessa faixa de nossa população, sem mencionar que quase não existem academias particulares direcionadas a esse público.

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 Prefeito alega que a Constituição Federal dispõe em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

E ainda que, atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, pois cabe a ele eleger, no desenvolvimento de seu programa de governo, prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, de forma que a matéria se insere no rol da chamada “Reserva da Administração”.

Alega que, cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.

Argumenta que, ao Legislativo compete legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Ao Executivo praticar atos de governo e administrar a coisa pública. Ao judiciário com fundamento na ordem pública compete solucionar conflitos de interesse.

Aduz que, a disposição do Projeto de lei se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.

Alega ainda que, impõe-se reconhecer que o autógrafo representa interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo e consequente





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, conforme art. 5º da Constituição Estadual.

Argumenta que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Alega que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Por derradeiro, somente a título de informação, destacamos que já há lei municipal acerca desse mesmo tema, qual seja, a Lei nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a instalação de brinquedos adaptados para as pessoas deficientes físicas, nos parques de diversões públicos e privados no município de Santo André e dá outras providências.

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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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 (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 Inconstitucionalidade alegada

Em suas argumentações o Alcaide alega que a Constituição Federal dispõe em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

E ainda que, atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, pois cabe a ele eleger, no desenvolvimento de seu programa de governo, prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, de forma que a matéria se insere no rol da chamada “Reserva da Administração”.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.

Argumenta que, ao Legislativo compete legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Ao Executivo praticar atos de governo e administrar a coisa pública. Ao judiciário com fundamento na ordem pública compete solucionar conflitos de interesse.

Aduz que, a disposição do Projeto de lei se situa no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.

Alega ainda que, impõe-se reconhecer que o autógrafo representa interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo e conseqüente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, conforme art. 5º da Constituição Estadual.

Argumenta que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Alega que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Por derradeiro, somente a título de informação, destacamos que já há lei municipal acerca desse mesmo tema, qual seja, a Lei nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a instalação de brinquedos adaptados para as pessoas deficientes físicas, nos parques de diversões públicos e privados no município de Santo André e dá outras providências.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação,**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:” (g/n)*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da **autonomia municipal**, já tendo sido estudado anteriormente”². (g/n)*

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras".³

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**⁴. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.⁶ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”⁷. (g/n)

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a mesma refere-se à **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que **visa instituir no município de Santo André, que se acrescentem às praças públicas, parques e outros locais públicos, aparelhos que possibilitem aos cidadãos com deficiência física a prática esportiva.**

O art. 24, XIV, da Constituição Federal, prescreve que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **a proteção e a integridade social das pessoas portadoras de deficiência**. E ainda, o art. 23, II, da Carta Política, disciplina que é competência comum entre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, cuidar da saúde e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências**.

Aplicando o princípio da simetria constitucional, a Lei Orgânica do Município de Santo André prescreveu no seu art. 283, que **“o Município, a sociedade e a família têm o dever de assegurar à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (g/n)**

Realmente os portadores de necessidades especiais demandam uma maior atenção por parte do Poder Público. Não é à toa que, no plano infraconstitucional foram editadas diversas leis, as quais lei municipal deve buscar dar efetividade, atendendo, as peculiaridades locais.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar **das competências legislativas dos Municípios**, assim se posiciona:

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“... Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a **saúde pública**, sobre as quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.; regulamentos sanitários municipais). **Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais**”.*⁸ (g/n)

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores e gestão administrativa**.

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 120/121.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.

Não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por Vereador versando sobre a matéria aqui tratada, desde que não sejam previstos deveres ou obrigações ao Executivo no que diz respeito à logística e à operacionalização, o que macula o projeto de vício de iniciativa.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, já se posicionou no mesmo sentido, de que a competência para a iniciativa é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, senão vejamos:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.640, DE 01 DE MARÇO DE 2013, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE SUZANO. IMPLANTAÇÃO DE CAIXAS DE PRONTO ATENDIMENTO ADAPTADOS À ACESSIBILIDADE DE PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS E MOBILIDADE REDUZIDA. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A AGÊNCIAS BANCÁRIAS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES OU À COMPETÊNCIA NORMATIVA ALHEIA. INOCORRÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM COBERTURA ESPECÍFICA E NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO ANUAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. A lei local impõe obrigação a particulares, estribada na polícia administrativa, tratando de matéria não se insere entre aquelas que são reservadas exclusivamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, CE/89) nem a ato normativo de sua alçada imune à interferência do Poder





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Legislativo (art. 47, II, XIV e XIX, CE/89), de maneira que não se caracteriza violação ao art. 5º, CE/89, pois, a reserva deve ser explícita e interpretada restritivamente, alijando exegese ampliativa ou presunção, tendo em vista que em se tratando de processo legislativo as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. 2. Inadmissibilidade de alegação de ofensa aos arts. 25 e 176, I, CE/89 porque a lei local não cria obrigações diretamente ao poder público a demandar específica cobertura financeira nem deflagra programa que empenhe novas despesas não previstas no orçamento anual. 3. Ademais, a ausência de recursos financeiro-orçamentários não compromete a validade da lei, impedindo apenas sua execução no exercício respectivo de sua sanção ou promulgação, e não é possível alegar que sua execução gera dispêndios, porque o dever de fiscalização de cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários. 4. Além disso, trata-se de questão demanda o exame de fato e de prova, o que é insuscetível nesta via especial. 5. O Município tem competência para edição de norma destinada à acessibilidade de deficiente no autoatendimento bancário (arts. 111 e 144, CE/89 c.c. arts. 23, II, e 30, I, II e VIII, CF/88), sem imolar a competência normativa concorrente alheia (art. 24, XIV, CF/88). 6. Improcedência da ação.⁹ (g/n)

Portanto, tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em relação a proposta legislativa em tela.

2.2.3. Da Declaração de Constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Em suas razões de veto, o Prefeito informa que já há lei municipal acerca desse mesmo tema, qual seja, a Lei nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a instalação de brinquedos adaptados para as pessoas deficientes físicas, nos parques de diversões públicos e privados no município de Santo André e dá outras providências.

⁹ MPSP, Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 0140770-92.2013.8.26.0000, Sérgio Turra Sobrane, Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Importante ressaltar que, a Lei Municipal nº 9.994/2017, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo senhor Prefeito, tendo sido reconhecida sua constitucionalidade pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André.

I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE - Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual - Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados.

II. VÍCIO DE INICIATIVA - Imposição genérica de instalação de brinquedos adaptados em parques de diversões públicos e privados que não interfere na gestão administrativa do Município - Medida de polícia administrativa
Inexistência de vício de iniciativa, nesse ponto.

III. Inconstitucionalidade, contudo, da determinação da obrigação de realização de convênios e parcerias pelo Poder Executivo para a aquisição e instalação de brinquedos adaptados (artigo 5º) e da fixação de prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação (artigo 6º) - Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Tema 917 de Repercussão Geral.

Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente.

(...)

Primeiramente, observa-se que a lei vergastada, ao impor a obrigação de instalação de brinquedos adaptados para pessoas deficientes físicas, em parques de diversões tanto públicos quanto privados, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Observa-se que a lei trata da criação de proibição destinada a todos. Verifica-se, na hipótese, regramento de situação ligada ao poder de polícia administrativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Conforme define o artigo 78 do Código Tributário Nacional, “considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Portanto, não se trata, no caso em análise, de imposição pela Câmara dos Vereadores de política pública a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo, mas de questão de polícia administrativa estabelecida a fim de efetivar a inclusão das pessoas com deficiência, observando o interesse público.

E não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, “em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.” (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.).

Inexiste no caso, portanto, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições. Nesse sentido, segue a ementa:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Dessa forma, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

(...).¹⁰ (g/n)

Se a Lei Municipal nº 9.994, de 25 de setembro de 2017, conforme informado pelo próprio Prefeito em suas razões de veto, trata do mesmo assunto, e foi declarada constitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, podemos afirmar que o Projeto de Lei CM nº 59/2021, também é constitucional.

2.2.4. Ausência de indicação de receita para suportar a despesa

Outra questão posta pelo Alcaide em suas razões, é que a execução da lei implicaria em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São

¹⁰ TJSP, ADI nº 2256016-29.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator Moacir Peres, julgado em 12/06/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. **Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.**”¹¹ (negritamos)***

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se***

¹¹ STF, ARE nº 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. Ainda que assim não fosse, a 'ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro'¹². (negritamos)

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 59/2021 é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

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 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.

¹² STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Santo André, 25 de agosto de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 350034003500330038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.