



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 3260/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Drº Fábio Lopes

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 76/2020, que dispõe sobre a prorrogação do prazo estipulado na Lei nº 10.282/2020, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no 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 217.12.2020, referente ao Autógrafo nº 115/2020, em relação ao Projeto de Lei CM nº 76/2020, que dispõe sobre a prorrogação do prazo estipulado na Lei nº 10.282/2020, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa que motivou a propositura, a Lei Municipal nº 10.282/2020 em seu art. 34 prevê que os benefícios nela previstos poderão ser solicitados no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da data da sua publicação. A publicação ocorreu em 14/01/2020, razão pela qual o prazo máximo se findou em 14 de maio de 2020.

Alega que, muitos cidadãos andreenses não conseguiram dar entrada no processo de regularização de imóveis, tendo em vista a pandemia enfrentada pelo país desde março/2020. Não se pode perder de vista que a Praça de Atendimento da Prefeitura Municipal de Santo André ficou fechada por 03 (três) meses.

E ainda, o que se busca na mencionada lei é garantir o direito constitucional a moradia, tendo em vista que muitos daqueles que buscam a regularização só tem como





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

meio de se abrigarem, o imóvel objeto do processo aberto perante o Executivo Municipal. Assim, o presente projeto tem como objetivo prorrogar o prazo estipulado em lei por mais 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Por fim, não há o que se falar em usurpação de função do chefe do Executivo, ou ainda, infração ao disposto no art. 42 da Lei Orgânica Municipal, nem tampouco a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal. Outrossim, a função básica do vereador é legislar, de maneira a editar normas gerais e abstratas que pautam a atuação administrativa.

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 argumentações, o Chefe do Poder Executivo alega que o projeto de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores visa regular matéria pertinente à Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município, razão pela qual afronta os princípios da separação de Poderes e da iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Alega que, o art. 24, inciso I da Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico. Aos municípios compete, nos termos do art. 30, inciso VIII da Constituição Federal, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Aduz que, neste contexto, o Poder Público Municipal tem papel preponderante a realizar, e exatamente pela existência de tamanha responsabilidade é que a Constituição Federal prevê, em seu art. 182, que compete à Administração Municipal disciplinar, no âmbito de seu território, o uso da propriedade.

Argumenta que, neste mesmo sentido nossa Lei Orgânica, dispõe conforme seu inciso VIII do art. 198, que compete ao Poder Público, entendido este como o Poder Executivo, através dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional: definir o uso e





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ocupação do solo, subsolo e águas, através de planejamento que englobe diagnóstico, análise técnica e definição de diretrizes de gestão dos espaços, respeitada a conservação da qualidade ambiental, com especial atenção às áreas de proteção aos mananciais.

E ainda, o presente autógrafo padece de vício de iniciativa, afrontando o princípio da separação dos poderes. A Constituição Federal, a exemplo de suas antecessoras, dispôs em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Argumenta que, além do vício de iniciativa, cumpre-me ainda observar que o referido Autógrafo nasceu vencido, uma vez que o art. 34 da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no município de Santo André e dá outras providências, assim estabelece:

“Art. 34. Os benefícios desta lei poderão ser solicitados dentro do período máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação.”

Por fim, alega que o prazo de validade da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, expirou em 13 de maio de 2020, não sendo possível prorrogar dispositivo legal que não mais existe no ordenamento jurídico.

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 razões de veto, o Alcaide alega que o projeto de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores visa regular matéria pertinente à Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município, razão pela qual afronta os princípios da separação de Poderes e da iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Alega que, o art. 24, inciso I da Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico. Aos municípios compete, nos termos do art. 30, inciso VIII da Constituição





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Federal, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Aduz que, neste contexto, o Poder Público Municipal tem papel preponderante a realizar, e exatamente pela existência de tamanha responsabilidade é que a Constituição Federal prevê, em seu art. 182, que compete à Administração Municipal disciplinar, no âmbito de seu território, o uso da propriedade.

Argumenta que, neste mesmo sentido nossa Lei Orgânica, dispõe conforme seu inciso VIII do art. 198, que compete ao Poder Público, entendido este como o Poder Executivo, através dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional: definir o uso e ocupação do solo, subsolo e águas, através de planejamento que englobe diagnóstico, análise técnica e definição de diretrizes de gestão dos espaços, respeitada a conservação da qualidade ambiental, com especial atenção às áreas de proteção aos mananciais.

E ainda, o presente autógrafo padece de vício de iniciativa, afrontando o princípio da separação dos poderes. A Constituição Federal, a exemplo de suas antecessoras, dispôs em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Argumenta que, além do vício de iniciativa, cumpre-me ainda observar que o referido Autógrafo nasceu vencido, uma vez que o art. 34 da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no município de Santo André e dá outras providências, assim estabelece:

“Art. 34. Os benefícios desta lei poderão ser solicitados dentro do período máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação.”

Por fim, alega que o prazo de validade da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, expirou em 13 de maio de 2020, não sendo possível prorrogar dispositivo legal que não mais existe no ordenamento jurídico.

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.1. Competência legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

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,**

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





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:

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.

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

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

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 competência

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 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

*legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local*⁷.

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a pretensão veiculada no projeto insere-se no âmbito do **Direito Urbanístico** e a competência do **Município** para legislar sobre a matéria decorre do preceito constitucional que assegura à comuna, **autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182).**

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

*As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano.*⁸ (g/n)

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

Vê-se, assim, que insere-se a propositura no âmbito da regulamentação municipal, que tem por objetivo não só o controle técnico-funcional da construção individualmente considerada, mas também o ordenamento da cidade no seu conjunto.

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 criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.**

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, em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional.**

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁹, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 380/381 e 384.

⁹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (g/n)

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹⁰, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"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)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente

¹⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

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.

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.

A iniciativa privativa confere ao seu titular o monopólio do juízo político de oportunidade para a instauração do processo legislativo que vise à alteração do *status quo* normativo.

Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Poder Legislativo, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses 02 (dois) postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva¹¹. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva¹².

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”¹³*

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o **princípio hermenêutico da conformidade funcional**, de forma que o intérprete **não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido**.¹⁴

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

Importante observar que a proposta legislativa sob exame, **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 de Santo André), 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.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral - catalogada como Tema 917 - que **"não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para**

¹¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162.

¹² STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

¹³ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, p. 1224.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 29.09.2016).

Nessa linha, no que diz respeito a leis municipais referentes **ao Direito Urbanístico**, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já se pronunciou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Lei Complementar nº 286, de 18.02.16 do município de Suzano, de iniciativa parlamentar, alterando preceitos da Lei Complementar nº 025, de 01.03.96, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, ao incluir normas de acessibilidade, consistente em instalação de elevadores, em edificações residenciais coletivas, com mais de dois pavimentos. Vício de iniciativa. Ausência de vício. Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Precedentes. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, o ônus com o cumprimento da nova exigência, ainda que em favor da acessibilidade, será suportado pela população. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação”.¹⁵ (g/n)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais possui o mesmo entendimento, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL Nº 3.266/2016 - MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL - MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO, E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA -

¹⁵ TJSP, ADI 22563000820168260000 SP 2256300-08.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 24/05/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/05/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO - CAUTELAR INDEFERIDA. 1- As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III, do art. 66 da CE/89, **não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento, uso, e ocupação do solo urbano.** 2- **Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo.** 3- **Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida**".¹⁶ (g/n)

Ressaltamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 218110, que tinha como objeto a verificação da constitucionalidade de Lei do Município de Ribeirão Preto que tratava do **uso e ocupação do solo, oriunda de projeto de lei encaminhado pelo Poder Legislativo:**

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira ao Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido”.¹⁷ (g/n)

Dessa forma, podemos concluir que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo em relação à matéria, é de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

2.2.2. Infringência ao art. 198, VIII, da Lei Orgânica do Município – Vício de Iniciativa

Argumenta que, nossa Lei Orgânica, dispõe conforme seu inciso VIII do art. 198, que compete ao **Poder Público**, entendido este como o **Poder Executivo**, através dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional: definir o uso e ocupação do solo, subsolo e águas, através de planejamento que englobe diagnóstico, análise técnica e definição de diretrizes de gestão dos espaços, respeitada a conservação da qualidade ambiental, com especial atenção às áreas de proteção aos mananciais.

¹⁶ TJMG, ADI 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data de Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018.

¹⁷ STF, RE 218110, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Podemos definir “**Poder Público**” como o conjunto dos **órgãos** com autoridade para realizar as funções (atribuições) do **Estado** constituído pelo **Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário**. A expressão é utilizada também no plural (**poderes públicos**), também chamados de **poderes políticos**. Em sentido amplo, representa o próprio governo, o conjunto de atribuições legitimadas pela soberania popular.¹⁸

O Poder Legislativo (responsável pela criação e edição de leis), o Poder Judiciário (aquele que realiza o julgamento das lides com base nas regras do ordenamento) e o Poder Executivo (responsável por governar e garantir o interesse público) atuam em esferas distintas, desempenhando atividades inerentes e assim definidas pelo ordenamento jurídico como atividades típicas.

Podemos constatar que a doutrina publicista adotou a **Teoria do Órgão**. **Por esta, em linhas gerais, as pessoas jurídicas emanam sua vontade por seus órgãos, titularizados por seus agentes, na forma de sua organização interna**. O órgão, do famoso ponto de vista de Otto Friedrich Von Gierke, é ***"parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade."***¹⁹

Neste diapasão, **a competência** prescrita no art. 198 da Lei Orgânica do Município de Santo André, pertence ao **Poder Público**, que possui o órgão executivo “**Poder Executivo**”, e o órgão legislativo “**Poder Legislativo**”.

2.2.3. Planos lógicos das normas jurídicas - vigência, validade e eficácia

Argumenta que, além do vício de iniciativa, o referido Autógrafo nasceu vencido, uma vez que o art. 34 da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no município de Santo André e dá outras providências, assim estabelece:

¹⁸ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994, pg. 87.

¹⁹ GIERKE, Otto Friedrich Von. **Teorías políticas de la Edad Media**. Espanha/Madrid: Centro Est. Constitucionales, 1996, pg. 45.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Art. 34. Os benefícios desta lei poderão ser solicitados dentro do período máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação.”

Por fim, alega que o prazo de **validade** da Lei nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, expirou em 13 de maio de 2020, não sendo possível prorrogar dispositivo legal que não mais existe no ordenamento jurídico.

O fenômeno jurídico dá-se em 03 (três) planos lógicos: **validade, vigência e eficácia**.

A **validade da norma jurídica** pode ser vista como o vínculo estabelecido entre a proposição jurídica, considerada na sua totalidade lógico-sintática e o sistema de Direito posto, de modo que ela é **válida se pertencer ao sistema**, mas para pertencer a tal sistema dois aspectos devem ser observados: a adequação aos processos anteriormente estabelecidos para a criação da proposição jurídica (exceto no caso da recepção pela Constituição) e a competência constitucional do órgão criador. Por isso, o jurista não tem o condão de criar uma norma jurídica válida.

Para Paulo de Barros Carvalho, a **validade é uma relação de pertinência da proposição jurídica com o sistema**, sendo que de tal afirmação podem ser deduzidos dois aspectos já tratados, a dedutibilidade extraída da dinâmica jurídica e a conformidade com os processos e órgãos estabelecidos pela Norma Maior.²⁰

A **validade** não se confunde com a **vigência**, posto que pode haver uma norma jurídica válida sem que esteja vigente, isso ocorre claramente quando se vislumbra a *vacatio legis* ou quando o dispositivo legal é revogado, embora continue vinculante para os casos pretéritos.

A **vigência** representa a característica de obrigatoriedade da observância de uma determinada norma, ou seja, é uma qualidade da norma que permite a sua incidência no meio social.

²⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**, 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, pg. 42.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A **eficácia** de uma norma jurídica é a sua idoneidade para provocar, através da sotoposição de um fato aos fatos jurídicos descritos pela citada norma, as reações prescritas no seu conseqüente ou no ordenamento jurídico. A eficácia deriva diretamente dos efeitos da imputação normativa, partindo-se logicamente de uma relação de "dever-ser".

Dessa forma, a discussão em relação ao art. 34, da Lei Municipal nº 10.282, de 14 de janeiro de 2020, não se trata da **validade** da lei municipal, mais sim da **vigência** da lei municipal.

De qualquer forma, assiste razão o Chefe do Poder Executivo, onde não será possível alterar uma Lei que já não está mais em vigência.

Portanto, sob essa perspectiva o projeto de lei em comento é ilegal.

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 76/2020, é **ILEGAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Santo André, 18 de fevereiro 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 330039003800330037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.