



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 4039/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Drº Marcos Pinchiari

Assunto: **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei CM nº 104/2019, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar meia-entrada em eventos patrocinados pelo Poder Público Municipal, bem como atividades culturais, teatrais e cinemas, para doadores de sangue regulares.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 270.11.2019, referente ao Autógrafo nº 179/2019, em relação ao Projeto de Lei CM nº 104/2019, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar meia-entrada em eventos patrocinados pelo Poder Público Municipal, bem como atividades culturais, teatrais e cinemas, para doadores de sangue regulares.

Conforme consta da justificativa que motivou a propositura, saúde é um direito humano, porém a cada dia que passa os bancos de sangue beiram a extinção, devido à falta de conscientização da população a respeito da importância que é a doação de sangue.

Por fim, conceder meia-entrada de trata-se de um incentivo para que aumente o número de doadores no âmbito municipal, além de nosso dever humanitário, para que possamos realizar este ato caridoso que salva vidas.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei CM nº 104/2019, 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





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Em suas argumentações, o Alcalde alega que os dispositivos legais contidos no Autógrafo são incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, e com os preceitos da Constituição Estadual, principalmente pelo fato de impor atribuições ao Poder Executivo, conforme art. 2º do Autógrafo.

Argumenta que, o Autógrafo de uma só vez, criou obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sem justificar o interesse público, e à iniciativa privada, determinando “disponibilizar meia entrada em eventos culturais para doadores de sangue regulares, interferindo na ordem econômica, ofendendo a livre iniciativa, um dos fundamentos da República, conforme art. 170, da Constituição Federal.

Aduz que não há razoabilidade para a edição de lei que beneficie uma categoria, qual seja, a dos doadores de sangue, em detrimento de outras.

E ainda, que a Lei nº 12.933, de 2013, conhecida como a lei da meia entrada, garante o benefício aos estudantes, pessoas com deficiência e jovens de baixa renda, com idade entre 15 e 29 anos, estes desde que a renda familiar mensal seja de até 02 salários mínimos e que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Por fim, alega que não é justo que o Poder Público e os particulares suportem mais um encargo financeiro, conforme previsto no art. 1º do referido autógrafo.

Ao final resolve vetar a proposição devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

## **2. ANÁLISE JURÍDICA**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

### 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:

*“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 os dispositivos legais contidos no Autógrafo são incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, e com os preceitos da Constituição Estadual, principalmente pelo fato de impor atribuições ao Poder Executivo, conforme art. 2º do Autógrafo.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, o Autógrafo de uma só vez, criou obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sem justificar o interesse público, e à iniciativa privada, determinando “disponibilizar meia-entrada em eventos culturais para doadores de sangue regulares, interferindo na ordem econômica, ofendendo a livre iniciativa, um dos fundamentos da República, conforme art. 170, da Constituição Federal.

Aduz que não há razoabilidade para a edição de lei que beneficie uma categoria, qual seja, a dos doadores de sangue, em detrimento de outras.

Analisando as alegações apresentadas pelo Prefeito em suas razões de veto, bem como o texto do Projeto de Lei CM nº 104/2019, possuímos entendimento diametralmente oposto, conforme será demonstrado.

### 2.2.1. 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.<sup>1</sup>

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

---

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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**, 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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da **autonomia municipal**, já tendo sido estudado anteriormente*<sup>2</sup>. (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 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”*.<sup>3</sup>

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”**<sup>4</sup>. (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, Relatora Ministra Carmen 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,

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, Relator Ministro 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, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, Relator Ministro Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula nº 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

**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 Federal<sup>5</sup>.**

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***

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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”.*<sup>6</sup> (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 competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”.*<sup>7</sup> (g/n)

Ao analisarmos a presente propositura normativa, sob o aspecto formal, ela encontra fundamento na Constituição da República, como mencionado, quando estabeleceu a possibilidade da União, dos Estados e do Distrito Federal de **legislarem concorrentemente sobre direito econômico e cultura**, nos exatos termos do **art. 24, I e IX**, respectivamente, e também o Município, **para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 30, I e II)**.

Dessa forma, na inexistência de normas gerais editadas pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão **competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º, da Carta Política)**.

Verificada a ausência de legislação nacional acerca das regras atinentes aos parâmetros a serem observados para a **concessão de descontos nas atividades de diversões públicas, cada ente federativo poderá legislar plenamente para atender às suas necessidades e interesses**, como no caso ora sob análise.

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

<sup>7</sup> 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

Esse é o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, espelhada no trecho do voto do Ministro Eros Grau, prolatado em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

*"Não somente a União, mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I, da Constituição do Brasil, detêm competência concorrente para legislar sobre direito econômico. Também podem fazê-lo os Municípios, que, além de disporem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica, legislam sobre assuntos de interesse local, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do art. 30, inciso I, da CB/88.*

*Inexistindo lei federal regulando a matéria, o Estado-membro editou a lei atacada no exercício de competência legislativa plena, nos termos do artigo 24, § 3º, da Constituição do Brasil".<sup>8</sup> (g/n)*

**Sob outro aspecto, poder-se-ia afirmar que o projeto consubstancia indevida ingerência do Poder Público no âmbito da atividade econômica privada, com ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa.**

Em virtude de o poder constituinte originário haver conferido tratamento constitucional específico ao tema, alguns doutrinadores reconhecem a existência de uma "**Constituição Econômica**", consistente no conjunto normativo regulador da disciplina jurídica à qual a economia irá se subordinar.

Segundo Dirley Cunha Júnior, ela é representada "*pelo conjunto de normas constitucionais que têm por objeto a disciplina jurídica do fato econômico e das relações principais dele decorrentes. Não se confunde com a Constituição política, mas dela faz parte*"<sup>9</sup>. Assim, segundo o autor, a Constituição Econômica é parte integrante da Constituição Política, que, sempre em atenção aos princípios por esta adotados, disciplina e estrutura a ordem econômica de um Estado, estabelecendo como sua a função de editar as normas destinadas a reger o fenômeno econômico e de ordenar os mecanismos de mercado.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> STF, ADI nº 1.950/SP. Relator Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. DJ 02/06/2006.

<sup>9</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 61ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 1224.

<sup>10</sup> Ob. cit., p. 1225.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No texto constitucional atual, embora não se diga expressamente, a opção é pelo capitalismo e pela apropriação privada dos meios de produção. **Consagra-se, pois, uma economia de livre mercado, mas com o cuidado de direcionar o processo econômico a um objetivo central: assegurar a todos uma existência digna, buscando o bem-estar social e, sobretudo, a melhoria das condições de vida de todos os integrantes da sociedade.**

Com efeito, o Estado se apresenta como **agente normativo e regulador da atividade econômica**, compreendendo, para tanto, **as funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, caracterizando, nas lições de José Afonso da Silva: "*o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica*".<sup>11</sup>

Os arts. 173 e 174, da Constituição da República, prescrevem sobre a atuação do Estado no "**domínio econômico**". De início, cumpre recordar que a expressão "**atividade econômica em sentido amplo**" abrange a **atividade econômica** em sentido estrito e a prestação de **serviços públicos**.<sup>12</sup>

O art. 173 cuida da **atividade econômica** em sentido estrito, enquanto o art. 174 disciplina o poder normativo estatal sobre a **atividade econômica**. Ambos dispositivos são de significativa relevância, vez que delimitam como será a atuação do Estado no mercado, ambiente típico **da iniciativa privada**.

E ainda, o art. 173 explicita ser a exploração da **atividade econômica** em sentido estrito uma **atividade privada**, donde se conclui que a participação estatal nessa seara será marcada pela excepcionalidade, pois só autorizada quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, definidos em lei. **Assim, presentes referidos requisitos, o Estado poderá (em qualquer uma das esferas federativas - União, Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios) atuar como agente econômico por meio da instituição de empresas públicas ou sociedades de economia mista** (art. 173, § 1º). São exemplos de entidades paraestatais, que denotam

<sup>11</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 738.

<sup>12</sup> STF, ADPF nº 46-DF, relatada pelo Ministro Marco Aurélio de Melo.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

que o Estado exerce atividade econômica em sentido estrito, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil S/A.

Uma vez que essa atuação estatal nada tem que ver com a prestação de serviços públicos, ao contrário, é o Estado realizando atividade tipicamente privada, é válido frisar que será desenvolvida em regime de concorrência com o setor privado, de forma que as empresas públicas e as sociedades de economia mista estarão sujeitas ao regime jurídico típico das empresas privadas (inclusive no que tange às obrigações comerciais, civis, trabalhistas e tributárias) e não poderão gozar de benefícios fiscais não extensíveis a elas.

Há que se atentar, todavia, a um alerta doutrinário<sup>13</sup> de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista se sujeitam sim ao regime jurídico próprio da iniciativa privada, entretanto, não podem se afastar dos princípios gerais da Administração Pública, inscritos no art. 37, CF/88 - como, por ex., a cláusula que institui a responsabilidade objetiva do Estado, no art. 37, § 6º, ou a necessidade de realização de concurso público (art. 37, I a IV).

Enquanto o art. 173 trata da **intervenção direta do Estado** na ordem econômica, o art. 174, cuida da **intervenção estatal indireta, na qual o Estado não prestará a atividade econômica mas, tão somente, agirá como agente normatizador e regulador** da mesma. De acordo com este dispositivo, **cabará ao Estado fiscalizar, incentivar e planejar, enunciando diretrizes no intuito de conformar adequadamente o processo econômico**. Referidas orientações estatais, porém, somente serão cogentes para o setor público, funcionando como meras recomendações ao setor privado.

Todavia, tal circunstância não autoriza a afirmação de que o Estado apenas e tão somente intervirá na **atividade econômica** em situações excepcionais, porquanto a Constituição da República, por ser diretiva, impõe uma série de **programas, fins e valores a serem observados**.

No caso, pretende-se assegurar a facilitação do acesso à cultura, como forma de colaborar para a concretização do dever público de garantir o pleno acesso às fontes de cultura nacional, nos termos do art. 215 da Carta da República:





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais".

Nesse exato sentido, decidiu o Pleno da Corte Suprema, ao julgar improcedente, Ação Direta de Inconstitucionalidade que garantiu o direito à meia-entrada para estudantes e doadores regulares de sangue, com base nos seguintes fundamentos:

*"É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial à livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho.*

*Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição). Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes".* <sup>14</sup> (g/n)

A mesma sorte acompanha a realização de espetáculos de caráter público, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que atacava a Lei do Município de São Paulo nº 12.975, de 22 de março de 2000, que dispõe sobre a concessão de meia entrada para maiores de 65 anos e portadores de deficiência nos espetáculos culturais, artísticos e esportivos

<sup>13</sup> BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sinopses para Concursos: v. 17 – Direito Constitucional** - Tomo II, Salvador: Juspodivm, 2012, p. 636.

<sup>14</sup> STF, ADI nº 3.512/ES. Relator Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. DJ 23/06/2006.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**promovidos ou subsidiados pelo governo municipal ou órgão da administração indireta, que foi julgada improcedente nesses termos:**

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade — Lei n° 12.795/00 do Município de São Paulo, a dispor sobre a concessão de desconto no valor de ingresso a maiores de 65 anos em eventos promovidos ou subsidiados pelo Poder Público — Ausência de vício — Exegese do art. 30, incisos I, III e V, da Lei Maior — Benesse, ademais, também prevista no Estatuto do Idoso — Ação improcedente".<sup>15</sup>*

Ressalta-se, contudo, que em todas as decisões mencionadas, os beneficiários dos descontos — **estudantes, doadores habituais de sangue e idosos** — se encontram em uma **situação especial que no entendimento do Poder Judiciário justificam a concessão do tratamento diferenciado.**

Dessa forma, diferente do alegado pelo Prefeito, a presente proposta legislativa, não viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, previstos nos arts. 170, 173 e 174 da Constituição Federal, e nem tampouco, impondo obrigações ao Poder Executivo.

### 2.2.2. Da constitucionalidade das leis autorizativas

O Projeto de Lei CM n° 104/2019, **autoriza o Poder Executivo a disponibilizar meia-entrada em eventos patrocinados pelo Poder Público Municipal, bem como atividades culturais, teatrais e cinemas, para doadores de sangue regulares.**

Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> TJSP, ADI n° 124.403-0/4-00. Relator Desembargador Ivan Sartori. Órgão Especial. DJ 19/12/2007.

<sup>16</sup> A Constituição Federal prevê algumas hipóteses de leis autorizativas, como por exemplo, só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação. (art. 37, XIX).





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, em geral, a lei autorizativa é de iniciativa do Poder Executivo, que solicita ao Poder Legislativo, visando a afastar um obstáculo ao exercício de competência própria, competência que, no entanto, só pode ser exercida mediante prévia autorização legislativa.

Josaphat Marino destaca que inúmeras propostas legislativas de Deputados Federais e Senadores têm tido como objeto a concessão de uma autorização ao Chefe do Poder Executivo para que essa autoridade pratique determinados atos sob sua competência constitucional<sup>17</sup>. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a pratica do ato autorizado. Nesses casos de iniciativa parlamentar, a lei autorizativa não tem mais do que natureza de mera indicação.

Mesmo quando a iniciativa da lei é do Chefe do Poder Executivo, a autorização apenas significa abrir a possibilidade da prática do ato ou negócio jurídico autorizado. Mesmo autorizado, o titular do poder de efetivar o ato ou negócio poderá não efetivá-lo, sem que isso envolva qualquer responsabilidade de sua parte.

Por ser autorizativo o projeto não esbarra em qualquer vício de iniciativa, uma vez que serve para apenas indicar ao Poder Executivo a necessidade de aplicação de uma regra que não foi atendida<sup>18</sup>.

Quando o Executivo não esgota sua competência regular o Legislativo, por meio de projeto autorizativo, indica ao titular do Poder a faculdade de regulamentar ou não a questão invocada, sem imposição de qualquer sanção. A autorização por ser mero indicativo, sem aplicação de sanção, não comporta análise quanto a eventual inconstitucionalidade<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

<sup>18</sup> FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

<sup>19</sup> Idem.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Josaphat Marino conclui que “o comando das leis autorizativas tem por essência: apenas autorizar, indicar, sugerir ou mencionar a faculdade da Administração de praticar ou não o ato segundo critério de conveniência e oportunidade”<sup>20</sup>.

E, continua:

**“(...) esse tipo de lei não é suscetível de arguição de inconstitucionalidade. Não aprofundou a questão. Talvez assim tenha pensado, porque a mera autorização não cria direitos nem impõe obrigações, a despeito de seu efeito concreto; por isso ninguém teria a legitimidade para arguir sua inconstitucionalidade. Esta, na via direta, torna-se inviável diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o qual um tal tipo de lei não constitui ato normativo.**

(...)

*A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo.*

***A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio. A indicação parlamentar, como se sabe, é a proposição mediante a qual o Parlamentar sugere a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva, sugestão que o destinatário acolhe ou não, segundo o seu alvedrio***<sup>21</sup>. (negritamos)

Assim como no controle de constitucionalidade pelo método difuso, para o método concentrado **deve-se pressupor que a lei ou ato normativo impugnado origine norma inovadora da ordem jurídica, genérica, pessoal e abstrata.**

Neste sentido, entre tantos outros, os ensinamentos do Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>20</sup> MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos - abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade - qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais.”<sup>22</sup>*

E ainda:

**“DECISÃO: O Governador do Estado do Amapá propôs ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 805, de 10 de janeiro de 2004, do Estado do Amapá, que autoriza o Poder Executivo do Estado a promover a doação dos imóveis que especifica e dá outras providências, verbis: “Art. 1º Fica o Poder Executivo do Estado do Amapá, autorizado a promover a doação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA - AP, de dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro. Art. 2º Incumbe ao donatário as despesas com a lavratura da escritura pública, transcrição no Registro de Imóveis, manutenção e conservação do imóvel, bem como as despesas de consumo de água, energia elétrica e tributos que incidem sobre o imóvel. Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” Em despacho de fl. 20, adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. A Assembléia Legislativa do Estado do Amapá prestou informações às fls. 28-29. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, às fls. 100-104. O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo não conhecimento da ação (fls. 108-111). A propósito, consta do parecer do Procurador-Geral da República: “6. Em primeiro lugar, mister se faz chamar a atenção para o caráter concreto da norma que figura como objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Não se pode negar que a lei estadual impugnada, ao autorizar o Poder Executivo a promover a doação de 2 (dois) imóveis determinados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, está despida de um mínimo de normatividade, configurando-**

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> STF, ADI-MC 2321/DF, Relator Ministro Celso Mello, DJ de 10 de junho de 2005.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*se como verdadeiro ato administrativo, de efeitos concretos, possuindo apenas a roupagem de lei formal. Não estão presentes, na norma vergastada, os requisitos de generalidade e abstração necessários para submetê-la ao controle abstrato de constitucionalidade. 7. Como se sabe, o processo objetivo de controle de constitucionalidade destina-se a averiguar a compatibilidade de normas que possuam caráter de generalidade e abstração, tese que tem sido encampada por esse Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Excelso Pretório tem entendido que os atos estatais de efeitos concretos, porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata, não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional (ADIN 283, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12.03.1999; ADIN 647, Relator Ministro MOREIRA ALVES, DJ 27.03.1992). 8. Com relação às leis que procedem à doação de imóveis, esse Supremo Tribunal Federal já decidiu que são elas atos materialmente administrativos: 'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO. - Objeto do controle normativo abstrato perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, 'em tese', quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.'(ADI 643/SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 3.04.1992) 9. Como bem ressaltou o Ministro CELSO DE MELLO, em seu voto na ação acima citada, 'esta Corte, ao apreciar hipótese similar à destes autos, não conheceu - pelas mesmas razões que se vêm de expor - de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de leis formais, veiculadoras, em seu conteúdo material, de autorização relativa à transmissão de bens pertencentes a determinada entidade integrante da Administração Pública (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/112/91'. 10. Assim, também na ADIN nº 647, acima citada, esse Excelso Pretório deixou consignado que leis que disponham sobre mera autorização ao Poder Executivo para transmissão de*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**bens pertencentes à Administração Pública estão despidas de normatividade e não podem figurar como objeto do controle em abstrato da constitucionalidade das leis:** 'Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade parcial dos artigos 2. do Decreto 99240/90. Medida Liminar requerida. - A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas 'in abstrato'. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. - No caso, tanto o artigo 7º como o artigo 9º da Lei nº 8.029 são leis meramente formais, pois em verdade, tem por objeto atos administrativos concretos. - Por outro lado, no tocante aos incisos III e IV do artigo 2. do Decreto 99240, de 7 de maio de 1990, são eles de natureza regulamentar - disciplinam a competência dos inventariantes que promoverão os atos de extinção das autarquias e fundações declarados extintos por esse mesmo Decreto com base na autorização da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, não sendo assim, segundo a firme jurisprudência desta Corte, suscetíveis de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/12/91) 11. Ademais, outro não poderia ser o entendimento, visto que, para a verificação da constitucionalidade da lei estadual ora impugnada, teria esse Supremo Tribunal Federal de adentrar na análise da conveniência e oportunidade de sua edição, aferindo-se a existência de interesse público para a doação dos bens que especifica". (fls. 110-111) No caso, conforme ressaltado pelo Procurador-Geral da República, trata-se de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por imperativo constitucional, sob a forma de lei estadual. Possui, assim, objeto determinado (doação de "dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro") e destinatário certo (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA) - AP). **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, conforme entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI nº 1.716-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27.03.1998; ADI-QO nº 1.640-UF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03.04.1998; ADI-MC nº 2.057-AP, Pleno, unânime, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 31.03.2000; ADI nº 1.496-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

18.05.2001; ADI-MC nº 2.484-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003; ADI nº 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 17.05.2005; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 15.05.2006. Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RI/STF, c/c. art. 267, VI, do CPC. Publique-se. Arquive-se. Brasília, 25 de setembro de 2006. Ministro GILMAR MENDES Relator".<sup>23</sup> (g/n)

**"ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Se a Lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material. 7. Agravo regimental a que se nega provimento".<sup>24</sup> (g/n)**

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Matozinhos contra o Legislativo local, pelo fato deste apresentar projeto autorizativo para o Executivo, assim decidiu:

**"EMENTA: ADIN - LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DE CONCESSÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES - NORMA NÃO COGENTE, SEM POTENCIAL DE LESIVIDADE, QUE SÓ OCORRERÁ SE O CHEFE DO EXECUTIVO FIZER USO DA AUTORIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO DESACOLHIDA.**

*No mérito, não vislumbramos a alegada inconstitucionalidade, uma vez que a norma legal impugnada não passa de uma lei meramente autorizativa, sem força cogente e sem consequências de qualquer espécie, para ensejar a sua arguição de inconstitucionalidade, via ação direta.*

**O texto legal não tem qualquer potencial de lesividade, nem há perspectiva de que possa ele dar causa a atos ilegais ou inconstitucionais, que só ocorrerão, em tese, a partir do momento em que o Chefe do Executivo fizer uso da autorização. Não basta, para efeito da ação direta, a perspectiva de que um ato inconstitucional possa vir a ser praticado em decorrência de uma lei meramente autorizativa, sem qualquer força cogente"<sup>25</sup>. (g/n)**

<sup>23</sup> STF, ADI 3181/AP, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 25/09/2006.

<sup>24</sup> STF, RE 638729 MG: Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 10/04/2012.

<sup>25</sup> TJMG, ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda:

**"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI AUTORIZANDO A ABERTURA DE RESTAURANTES POPULARES. ALEGADA VIOLAÇÃO AS NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SOBRE INICIATIVA PRIVATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, O DESEMPENHO DE FUNÇÃO RELACIONADA AO PODER EXECUTIVO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER AFRONTA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI"<sup>26</sup>. (g/n)**

**"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Conselheiro Lafaiete. Requerente: Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete. Requerido: Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete. Lei Municipal nº 499/2006. Programa de Proteção aos Animais. Legislação meramente AUTORIZATIVA, desprovida de eficácia cogente. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. INEXISTÊNCIA"<sup>27</sup>. (g/n)**

As leis autorizativas não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema político, pois visam simplesmente, no máximo, transferir os méritos da execução de determinada política pública ao Poder Legislativo. A usurpação de competência legislativa privativa, um dos problemas que poderiam carregar essas leis autorizativas, pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a *ratio legis* da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

O princípio da separação dos poderes não é infringido com a edição das leis autorizativas, **pois com o advento da atual tendência de colaboração e cooperação entre os poderes**, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre eles, com especial atenção a relação do Legislativo com o Executivo.

Sob outro enfoque, se pensarmos no **presidencialismo de coalisão**, com vistas a não prejudicar a relação com o Poder Legislativo, **o Poder Executivo muitas vezes**

<sup>26</sup> TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

acaba por sancionar projetos de lei que facilmente se enquadrariam na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público<sup>28</sup>. Dessa forma, incorpora-se ao direito positivo um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um regulamento que nada regula, uma lei inócua, **e que mesmo assim não é considerada inconstitucional.**

Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao 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 postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva<sup>29</sup>. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva<sup>30</sup>.

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.”<sup>31</sup>*

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.***<sup>32</sup>

<sup>27</sup> TJMG – ADI nº 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.

<sup>28</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 213.

<sup>29</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

<sup>30</sup> STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

<sup>31</sup> STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

<sup>32</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.**

Portanto, à interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, **nos permite admitir a constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver, no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.**

**O próprio Chefe do Poder Executivo já reconheceu a constitucionalidade dos projetos de lei autorizativos, ao sancionar, promulgar e publicar as seguintes Leis Municipais, que tiveram suas iniciativas no Parlamento Andreense:**

- a) *Lei Municipal nº 10.061, de 21 de maio de 2018, que **autoriza** estampar ou inserir na frota de veículos da Administração Direta e Indireta, frases e dizeres que incentivem a não utilização de drogas, álcool e com orientação sobre segurança no trânsito, sempre com o objetivo de promover melhoria no convívio no trânsito;*
- b) *Lei Municipal nº 10.067, de 29 de maio de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo a promover a “Semana de Prevenção e Combate à Depressão Pós-Parto” no Município de Santo André e dá outras providências;*
- c) *Lei Municipal nº 10.078, de 15 de junho de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Educação, a dar divulgação e formação a respeito da Lei Maria da Penha nas escolas, e dá outras providências;*
- d) *Lei Municipal nº 10.090, de 04 de julho de 2018, que **autoriza** o Executivo a criar o Programa de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Coletivo do Município de Santo André, e dá outras providências;*
- e) *Lei Municipal nº 10.123, de 17 de dezembro de 2018, que **autoriza** o Executivo a incluir no calendário oficial do Município de Santo André, o dia do optometrista, que corresponde ao dia 06 de março, bem como instituir sessão solene na Câmara dos Vereadores, para homenagem a esta profissão;*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- f) *Lei Municipal nº 10.141, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Chefe do Poder Executivo, a implantação e operacionalização de drones para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal de Santo André;*
- g) *Lei Municipal nº 10.143, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir no Município de Santo André, a Semana de Incentivo à Doação, a ser comemorada toda última semana de novembro, sendo que o Dia Mundial de Doação será instituído no dia 28 do referido mês;*
- h) *Lei Municipal nº 10.154, de 12 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a incluir no calendário oficial de Santo André, a “Semana de Conscientização da Necessidade de Convivência Harmônica dos Habitantes de Condomínios Horizontais e Edifícios”;*
- i) *Lei Municipal nº 10.156, de 15 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir o programa “Rede de Proteção à Mãe Andreense” na cidade de Santo André, que teve origem na iniciativa parlamentar;*
- j) *Lei Municipal nº 10.176, de 28 de junho de 2019, que **autoriza** a terapia assistida por cães “Cinoterapia” para crianças e idosos nos locais que especifica e dá outras providências.*

Em nossa ordem constitucional, **sancionar** se refere ao ato de dar sanção a uma lei, decreto ou texto similar, ou seja, ao **ato de aprovar, validar ou ratificar um documento de caráter legislativo**. Através da sanção, o **Poder Executivo concorda com o projeto de lei**.

**Promulgar** se refere ao ato de **ordenar a publicação de uma lei**, decreto ou texto similar, tornando oficialmente público um documento de caráter legislativo. **Esse documento passa, então, a ter existência jurídica**.

**Publicar** se refere ao ato mediante o qual se **transmite a promulgação da lei aos seus destinatários**, por publicação no Diário Oficial. **É condição de eficácia e de vigência da lei**.

Seguindo as lições de Hans Kelsen acerca dos limites dos atos da autoridade pública, **esta só realiza ato válido quando o apóia numa norma válida de competência** (norma elaborada de acordo com o ordenamento jurídico). Diz Hans Kelsen, a tal respeito, em sua Teoria Geral do Direito e do Estado:





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“Um indivíduo age como órgão do Estado somente enquanto atua mediante a autorização de alguma norma válida. Esta é a diferença entre o indivíduo e o Estado como pessoas atuantes, isto é, entre o indivíduo agindo como pessoa privada e o indivíduo agindo como órgão do Estado. O indivíduo que não age como órgão do Estado pode fazer tudo que não seja proibido pela ordem legal, enquanto que o Estado, isto é, o indivíduo que age como órgão do Estado, pode fazer apenas aquilo que a ordem legal o autorize a fazer.”<sup>33</sup> (g/n)*

Dessa forma, o Prefeito somente pode sancionar, promulgar e publicar uma lei se entender que ela é compatível com o ordenamento jurídico, como ocorreu com as 10 (dez) leis autorizativas acima mencionadas. É por isso que uma lei possui a presunção de constitucionalidade e legalidade.<sup>34</sup>

### 2.3. Da contrariedade ao interesse público

Informa o Alcalde que, a Lei nº 12.933, de 2013, conhecida como a lei da meia entrada, garante o benefício aos estudantes, pessoas com deficiência e jovens de baixa renda, com idade entre 15 e 29 anos, estes desde que a renda familiar mensal seja de até 02 salários mínimos e que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Por fim, alega que não é justo que o Poder Público e os particulares suportem mais um encargo financeiro, conforme previsto no art. 1º do referido autógrafo.

Não se desconhece o entendimento perfilhado no sentido de que o veto também se caracteriza como ato político, em especial nos casos em que determinada norma supostamente afronte o programa de governo estabelecido pelo Poder Executivo, casos em que o veto pode ser oposto pelo simples critério de conveniência da Administração, também chamado de veto político, por contrariedade ao interesse público.

<sup>33</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995 pg. 51.

<sup>34</sup> O Princípio da **Presunção de Constitucionalidade** baseia-se na eficácia do controle preventivo e pugna pelo entendimento de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, compete ao Parlamento ponderar as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo e deliberar sobre a manutenção ou não do veto oposto, pois nesta hipótese não está presente a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade

### 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 104/2019, 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.

Santo André, 12 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

