



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 4151/2022**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Vereador Edilson Santos**

**Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 114, de 2022, que autoriza o Poder Executivo a demarcar vagas de estacionamento para veículos de idosos, deficientes e para operação de carga e descarga em frente a templos religiosos e entidades filantrópicas.**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Excelentíssimo Srº Prefeito através do PC nº 060.04.2023, referente ao Autógrafo nº 29/2023, em relação ao Projeto de Lei CM nº 114, de 2022, que autoriza o Poder Executivo a demarcar vagas de estacionamento para veículos de idosos, deficientes e para operação de carga e descarga em frente a templos religiosos e entidades filantrópicas.

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 e ilegalidade.

Em suas razões de veto, o Prefeito alega que o Projeto de Lei viola o princípio da separação dos poderes pela invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e pela usurpação da reserva da administração, pois disciplinou atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública, o que manifesta sua incompatibilidade com os arts. 5º; 24, § 2º, item 2 e art. 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, da Constituição Estadual.

E ainda, como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, item 2, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo para “a





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, inciso XIX”, o que compreende a fixação ou alteração das atribuições dos órgãos da Administração Pública direta.

Argumenta que, também prevê no art. 47, da CE/SP, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

Aduz que, o art. 47 da CE/SP, em seu inciso II, confere ao Chefe do Poder Executivo o exercício, com auxílio dos Secretários, da direção superior da administração. O inciso XIV lhe comete a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Alega que, a alínea “a” do inciso XIX lhe fornece a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal.

Argumenta que, a inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar com esses preceitos da Constituição Estadual. Pois, ao instituir a referida obrigação estabelece regras que respeitam à organização e ao funcionamento do Poder Executivo e impõem atribuição ao Poder Executivo.

Aduz que, demarcar vagas de estacionamento para veículos de idosos, deficientes e para operação de carga e descarga, se insere na chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, por serem privativas do chefe do Poder Executivo.

E ainda, o art. 41, da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, estabelece que é assegurada a reserva, para idosos, nos termos da lei local, 5% (cinco por





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Alega que, o art. 7º, da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, ou com mobilidade reduzida, dispõe que em todas as áreas de estacionamento de veículos, localizadas em vias ou em espaços públicos, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção.

Argumenta que, ainda, a Resolução CONTRAN Nº 973, de 18 de julho de 2022, que institui o Regulamento de Sinalização Viária e a Resolução CONTRAN Nº 965, de 17 de maio de 2022, que em seu art. 3º define 09 (nove) áreas de estacionamento específico.

Aduz que, para regulamentar as condições específicas de estacionamento de veículos, tal como, categoria e espécie de veículo, carga e descarga, ponto de ônibus, tempo de permanência, posicionamento da via, forma de cobrança, delimitação de trecho, motos, bicicletas, deficiente físico, entre outros, referida solicitação deve ser analisada pelo departamento de trânsito do Município sobre sua viabilidade através da Secretaria de Mobilidade Urbana, ou seja, cabe somente ao Prefeito legislar sobre o referido assunto.

Alega que, consta, ainda, na Lei Municipal nº 9.924, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo no Município de Santo André, em seu art. 22, inciso I, que os templos religiosos e assemelhados são considerados como atividades “Geradoras de Interferência no Tráfego”, obrigando, com base no Quadro 03, Anexo 3.3, a demarcação de no mínimo uma vaga de estacionamento, sendo desnecessário o Projeto de Lei.

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 114/2022 perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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:

*“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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

### 2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas argumentações o Alcaide alega que o Projeto de Lei viola o princípio da separação dos poderes pela invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e pela usurpação da reserva da administração, pois disciplinou atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública, o que manifesta sua incompatibilidade com os arts. 5º; 24, § 2º, item 2 e art. 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, da Constituição Estadual.

E ainda, como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, item 2, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo para “a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, inciso XIX”, o que compreende a fixação ou alteração das atribuições dos órgãos da Administração Pública direta.

Argumenta que, também prevê no art. 47, da CE/SP, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

Aduz que, o art. 47 da CE/SP, em seu inciso II, confere ao Chefe do Poder Executivo o exercício, com auxílio dos Secretários, da direção superior da administração. O inciso XIV lhe comete a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Alega que, a alínea “a” do inciso XIX lhe fornece a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, a inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar com esses preceitos da Constituição Estadual. Pois, ao instituir a referida obrigação estabelece regras que respeitam à organização e ao funcionamento do Poder Executivo e impõem atribuição ao Poder Executivo.

Aduz que, demarcar vagas de estacionamento para veículos de idosos, deficientes e para operação de carga e descarga, se insere na chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, por serem privativas do chefe do Poder Executivo.

E ainda, o art. 41, da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, estabelece que é assegurada a reserva, para idosos, nos termos da lei local, 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Alega que, o art. 7º, da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, ou com mobilidade reduzida, dispõe que em todas as áreas de estacionamento de veículos, localizadas em vias ou em espaços públicos, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção.

Argumenta que, ainda, a Resolução CONTRAN Nº 973, de 18 de julho de 2022, que institui o Regulamento de Sinalização Viária e a Resolução CONTRAN Nº 965, de 17 de maio de 2022, que em seu art. 3º define 09 (nove) áreas de estacionamento específico.

Aduz que, para regulamentar as condições específicas de estacionamento de veículos, tal como, categoria e espécie de veículo, carga e descarga, ponto de ônibus, tempo de permanência, posicionamento da via, forma de cobrança, delimitação de trecho, motos, bicicletas, deficiente físico, entre outros, referida solicitação deve ser analisada pelo departamento de trânsito do Município sobre sua





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

viabilidade através da Secretaria de Mobilidade Urbana, ou seja, cabe somente ao Prefeito legislar sobre o referido assunto.

Alega que, consta, ainda, na Lei Municipal nº 9.924, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo no Município de Santo André, em seu art. 22, inciso I, que os templos religiosos e assemelhados são considerados como atividades “Geradoras de Interferência no Tráfego”, obrigando, com base no Quadro 03, Anexo 3.3, a demarcação de no mínimo uma vaga de estacionamento, sendo desnecessário o Projeto de Lei.

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 114/2022 perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional.

### 2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.<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 seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 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).

<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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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).

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 existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.***

---

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

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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, podemos verificar que a mesma refere-se à **“assuntos de interesse local”** e **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que **que autoriza o Poder Executivo a demarcar vagas de estacionamento para veículos de idosos, deficientes e para operação de carga e descarga em frente a templos religiosos e entidades filantrópicas.**

Em relação aos **idosos**, cumpre observar que o texto constitucional determina ser dever da família, da sociedade e **do Estado amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida** (art. 230 da Constituição Federal).

No intuito de atribuir densidade normativa à matéria, foi editada a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) que, em seu art.10, §§ 2º e 3º, reza:

**“Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.**

<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

(...)

**§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.**

**§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor." (g/n)**

Tal disposição reforça o art. 3º do mesmo diploma legal, que enuncia ser obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

A fim de consolidar a proteção da dignidade do idoso a Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso), por meio de seu art. 8º determina que **o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social.**

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus nº 83.358/SP, cujo relator foi o Ministro Carlos Ayres Britto, decidiu que:

*"Como se sabe, a dignidade da pessoa humana foi elevada pela Magna Carta de 1988 à condição de princípio fundamental da República. Assume, de consequência, o papel de inspirador não só do legislador ordinário, como também do aplicador do Direito, que nunca deve perder de vista seus parâmetros, sob pena de desrespeitar o próprio Ordenamento Jurídico que legitima sua atuação.*

*Especialmente quanto à dignidade do idoso, a Constituição Cidadã impõe sua defesa à família, à sociedade e ao Estado (art. 230), diretrizes essas que devem repercutir na legislação ordinária, tal como ocorreu com a criação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, especialmente os arts. 3º e 10 §3º)." (g/n)*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A proposta legislativa, portanto, alinha-se aos dispositivos acima mencionados, **tendo em vista que propõe medidas, no âmbito municipal, voltadas à promoção dos direitos fundamentais das pessoas idosas**, sendo que tais medidas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Não restam dúvidas de que para dar efetividade a esse **direito social dos idosos**, faz-se necessário a elaboração de uma lei municipal para disciplinar o assunto, atendendo as **peculiaridades locais, art. 30, I, da Constituição Federal**.

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

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

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

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

**“... Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a **saúde pública**, sobre as quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais”.*<sup>8</sup> (g/n)

**Neste diapasão, o Município possui competência legislativa para disciplinar sobre a matéria, não violando o Princípio Federativo.**

### 2.2.2. Da Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou o seguinte entendimento, no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade:

**“I. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕS SOBRE A RESERVA DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO PARA VEÍCULOS DE IDOSOS E PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA. II. REGULAR EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR PELO MUNICÍPIO, NÃO SE VERIFICANDO EXCESSO LEGISLATIVO A ENSEJAR A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. III. INEXISTÊNCIA DE INVASÃO A INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, POR SE TRATAR DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL DISPOSTA EM ROL TAXATIVO. NÃO SE VERIFICA NO ATO NORMATIVO IMPUGNADO OFENSA A QUALQUER DAS HIPÓTESES ELECADAS NO ARTIGO 24, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. IV. NORMA DE CARÁTER ABSTRATO QUE, ADEMAIS, NÃO INVADE A COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA ADMINISTRAR O MUNICÍPIO, PRATICANDO ATOS CONCRETOS DE GESTÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. V. AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS INDICA, APENAS, A EVENTUAL**

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VI. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.*

(...)

*E, com efeito, a matéria por ela tratada já se encontra prevista nas **Leis Federais 10.098/2000 e 10.741/2003, regulamentadas pelas Resoluções CONTRAN nº 303 e 304, ambas de 18 de dezembro de 2008, que asseguram vagas em estacionamentos, públicos e privados, a idosos e pessoas deficientes em todo o território nacional, estabelecendo inclusive as atribuições dos órgãos executivos municipais para fins de cumprimento dessa legislação.***

*Ou seja, ao dispor, em âmbito municipal, sobre essa reserva, nada mais fez o Município do que exercer sua competência constitucional para suplementar a legislação federal existente sobre o tema, no sentido de adequá-la à realidade local.*

*Trata-se, portanto, de competência legislativa constitucionalmente exercida pela edilidade de Catanduva, vez que as matérias ora discutidas, quais sejam, direito urbanístico e proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, são de competência legislativa concorrente entre União e Estados (artigo 24, incisos I e XIV da Constituição Federal) e, portanto, passíveis de suplementação, no que couber, ou seja, no que disser respeito à localidade, pelo Município, de forma a concretizar as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal.*

*4. A instituição da referida reserva de vagas, ademais, não se constitui em questão de política de governo ou ato concreto de gestão, **inexistindo ofensa material à regradada separação dos poderes.***

*Dispõe a norma impugnada, abstratamente, sobre a reserva de vagas de estacionamento a idosos e deficientes, cabendo ao Poder Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, concretizar essa disposição legal, podendo regulamentar a forma de implementação da norma, por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Restou encarregado o Poder Executivo, assim, no regular exercício de suas funções de regulação, fiscalização e execução, de dar concretude às referidas disposições legais, abstratamente definidas, assegurando sua eficácia através da definição dos locais, quantidades, e do modo de implementação das vagas reservadas; bem como por inserirem sua estrutura fiscalizatória preexistente disposições que assegurem o cumprimento da norma, tanto em estacionamentos públicos quanto em estacionamentos privados.*

*5. Inexiste, no mesmo sentido, o alegado vício de iniciativa. A regra estabelecida no caput do artigo 24 da Constituição do Estado é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos ressalvados os casos em que, de forma taxativa, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.*

*Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado. Verifica-se, assim, que a norma impugnada não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual.*

***A lei impugnada não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Inexiste, portanto, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Bandeirante.***

*(...)*

*8. Verifica-se, por fim, que, em caso absolutamente similar, firmou-se a jurisprudência deste Órgão Julgador no sentido da improcedência da demanda: **“Ação Direita de Inconstitucionalidade - Lei nº 7.580, de 16 de novembro de 2010, do Município de Jundiaí, que dispõe sobre a utilização do símbolo internacional de acesso da pessoa com deficiência e define critérios para reserva de vagas de***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**estacionamento nos locais que especifica - Matéria de interesse local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, em relação à qual era lícito ao Municípiolgislar, nos exatos limites da competência definida nos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da CF** - Questões, de qualquer forma, que já haviam sido objeto de tratamento em legislação federal editada na forma do art. 24, inciso XIV, da CF, cuidando a lei municipal impugnada tão somente de suplementar as normas gerais ali traçadas, consoante lhe era facultado pelo art. 30, inciso II, da CF - **Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta** - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente** (ADI nº 0265031-66.2012.8.26.0000 Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 08.05.2013).

9. Ante o exposto, julga-se improcedente apresente ação direta de inconstitucionalidade.<sup>9</sup> (g/n)

Dessa forma, com fundamento na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a competência para disciplinar sobre a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa, e por consequência violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

### 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 114/2022 é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

<sup>9</sup> TJSP, ADI nº 2115540-77.2014.8.26.0000, Órgão Especial. Relator Desembargador Márcio Bartoli, julgada em 24/09/2014.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 maio de 2023.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos  
OAB/SP 163.443

