



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 4470/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereadora Silvana Medeiros

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 118/2022, que institui no calendário de eventos oficiais do Município de Santo André o Dia Municipal da Juventude.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 213.12.2022, referente ao Autógrafo nº 113, de 2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 118/2022, que institui no calendário de eventos oficiais do Município de Santo André o Dia Municipal da Juventude.

Conforme consta da justificativa, o presente projeto tem por finalidade instituir, no calendário de comemorações oficiais do Município, o Dia da Juventude, que terá principal objetivo a conscientização da juventude para o seu papel cidadão e para sua responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, além da formação dos jovens nas dimensões social, política, cultural e pessoal.

E ainda, o Dia Municipal da Juventude visa trazer para a juventude de Santo André vários benefícios através de palestras, debates, seminários, competições, entre outros, o que pode colaborar de maneira educativa para a formação proposta aos nossos jovens.

Argumenta que, a proposta visa também valorizar a diversidade comportamental e cultural da população jovem de Santo André, incentivar sua autoestima, a reflexão e a análise da condição juvenil e da participação do jovem na sociedade.

Por fim, além de integrar o calendário de comemorações oficiais do Município, o Dia da juventude contará com apresentações de música e dança, festas, debates,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

palestras e atividades esportivas e culturais que contemplem e valorizem os nossos jovens, culminando na criação de políticas públicas voltadas à área da juventude. Diante do exposto, solicito o apoio dos demais pares.

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 ilegalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, em que pese o Projeto de Lei apresentado estar inserido nos assuntos de interesse local, conforme disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o mesmo possui falha de técnica legislativa insuperável, ao não especificar o dia do mês de agosto em que será comemorado o Dia da Juventude no Município de Santo André.

E ainda, primeiramente é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Argumenta que, neste contexto, é oportuno observar que, no Projeto de Lei em referência, foram detectadas inconsistências de redação, havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Aduz que, o Projeto de Lei afirma em seus artigos:

“Art. 1º Fica instituído e incluído no Calendário de Eventos Oficiais do Município de Santo André o Dia Municipal da Juventude, que será comemorado, anualmente, no mês de agosto.

Art. 2º O Dia Municipal da Juventude terá como principal objetivo a conscientização da juventude para o seu papel cidadão e para sua responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, além da formação dos jovens nas dimensões sociais, política, cultural, educacional e pessoal.”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, não existe uma data para a comemoração, faltando técnica ao Projeto de Lei, além de não alcançar seu efeito pretendido.

Argumenta ainda que, as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que assegurem um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade.

Aduz ainda que, desse modo, os objetivos da norma jurídica são expressos nas funções: 1. de integração: a lei cumpre uma função de integração ao compensar as diferenças jurídico-políticas no quadro da formação da vontade do Estado; 2. de planificação: a lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências; 3. de proteção: a lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio; 4. de regulação: a lei cumpre função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos; 5. de inovação: a lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídico e no plano social.

Alega que, a atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais, Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único e art. 5º. Da mesma forma, o poder regulamentar Constituição Federal, art. 84, inciso IV deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas ainda que situadas em planos diversos.

Argumenta que, as leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Assim é recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

Por fim, o Projeto de lei não observou os objetivos da norma jurídica, tampouco a inserção adequada ao sistema jurídico e a técnica legislativa, tornando-se ilegal.

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

É breve o relatório.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que, em que pese o Projeto de Lei apresentado estar inserido nos assuntos de interesse local, conforme disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o mesmo possui falha de técnica legislativa insuperável, ao não especificar o dia do mês de agosto em que será comemorado o Dia da Juventude no Município de Santo André.

E ainda, primeiramente é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Argumenta que, neste contexto, é oportuno observar que, no Projeto de Lei em referência, foram detectadas inconsistências de redação, havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Aduz que, o Projeto de Lei afirma em seus artigos:

“Art. 1º Fica instituído e incluído no Calendário de Eventos Oficiais do Município de Santo André o Dia Municipal da Juventude, que será comemorado, anualmente, no mês de agosto.

Art. 2º O Dia Municipal da Juventude terá como principal objetivo a conscientização da juventude para o seu papel cidadão e para sua responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, além da formação dos jovens nas dimensões sociais, política, cultural, educacional e pessoal.”

Alega que, não existe uma data para a comemoração, faltando técnica ao Projeto de Lei, além de não alcançar seu efeito pretendido.

Argumenta ainda que, as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que assegurem um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade.

Aduz ainda que, desse modo, os objetivos da norma jurídica são expressos nas funções: 1. de integração: a lei cumpre uma função de integração ao compensar as diferenças jurídico-políticas no quadro da formação da vontade do Estado; 2. de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

planificação: a lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências; 3. de proteção: a lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio; 4. de regulação: a lei cumpre função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos; 5. de inovação: a lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídico e no plano social.

Alega que, a atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais, Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único e art. 5º. Da mesma forma, o poder regulamentar Constituição Federal, art. 84, inciso IV deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas ainda que situadas em planos diversos.

Argumenta que, as leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Assim é recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

Por fim, o Projeto de lei não observou os objetivos da norma jurídica, tampouco a inserção adequada ao sistema jurídico e a técnica legislativa, tornando-se ilegal.

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

Estabelece a Constituição Federal 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 do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);

d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);

e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);

f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse modelo de partilha constitui a **regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“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**”.*¹ (g/n)

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”**². (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

“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.

¹ 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.

² 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

Aos Municípios é dado legislar para complementar 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 complementar 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”.*³ (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 complementar 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 complementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”*⁴ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa (Projeto de Lei CM nº 118/2022), podemos verificar que refere-se à matéria de “**predominante interesse local**” e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que **institui no calendário de eventos oficiais do Município de Santo André o Dia Municipal da Juventude**

A fixação de uma data comemorativa municipal não extrapola o limite de autonomia legislativa, só havendo limites quando à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência (Lei nº 9.093/95 – Dispõe sobre feriados), o que não ocorre na proposta legislativa em apreço.

Deste modo, não há vício de competência que possa macular a norma jurídica municipal, portanto, não houve infringência ao Princípio Federativo.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 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.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

A Constituição da República de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra “O espírito das Leis”, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

Charles Louis de Secondat, o Barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades estatais.

Foi observando a sociedade (século XVIII) que o autor verificou a existência de 03 (três) funções básicas: **uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias**. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.

Por essas razões é que a doutrina constitucionalista constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos “*freios e contrapesos*” a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar **os limites das**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competências entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Consectário disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara Municipal os atos daquele.

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 órgãos da Administração Pública.**

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Constituição do Estado de São Paulo e pela Lei Orgânica do Município de Santo André, 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 Maluf⁵, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

⁵ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*"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 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 Júnior⁶, 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)

⁶ 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

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

Importante observar que o Projeto de Lei ora combatido não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro da Casa Legislativa (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, nos termos do art. 61, §1º, II, “b” e “e”, da Constituição Federal, art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo e art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

A propósito do tema objeto da presente propositura, destaca-se o posicionamento pacífico da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SUZANO - LEI MUNICIPAL N° 4.893, DE 15 DE MAIO DE 2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO, O DIA DO EAD — ENSINO À DISTÂNCIA, A SER COMEMORADO ANUALMENTE, NO DIA 27 DE NOVEMBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" — LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA — NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES — VÍCIO DE INICIATIVA — INOCORRÊNCIA — NÃO CARACTERIZADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - GESTÃO ADMINISTRATIVA PRESERVADA — FONTE DE CUSTEIO — AUMENTO E/OU CRIAÇÃO DE DESPESAS — INOCORRÊNCIA - ART. 25, CE — NÃO CONSTATADA INCONSTITUCIONALIDADE INVOCADA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

(...)

Apona o autor violação ao princípio da independência dos poderes, na medida em que a lei, de iniciativa parlamentar, trata de assunto de natureza eminentemente administrativa ato gerencial, ou seja, gestão da coisa pública, institucionalmente afeto ao Poder Executivo. Diante disto, aludida norma extrapolaria os limites de competência do Legislativo para enveredar por temas próprios e privativos do Poder Executivo. Com isso, estaria caracterizada usurpação de competência, violação ao princípio da independência dos poderes e da autonomia municipal, previstos nos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual. Por outro lado, aduz afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual e artigo 42, 'caput', da Lei Orgânica Municipal, na medida em que combatida norma não estima os custos e nem especifica suas efetivas fontes de custeio para sua atender aos novos encargos de sua concretização.

(...)

É o Relatório.

A presente ação não procedente.

A Lei Municipal n° 4.893/15, objeto da presente impugnação, dispôs sobre a instituição, no âmbito do município de Suzano, do dia do ensino à distância, a ser celebrado anualmente em 27 de novembro.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A parte autora aponta invasão da competência privativa do Poder Executivo local.

No entanto, este Eg. Órgão Especial já assentou entendimento de que é possível a mera criação de data comemorativa por lei de iniciativa parlamentar: "... a criação de datas comemorativas é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores." (ADIn nº 2241247-21.2015.8.26.0000 v.u. j. de 02.03.16 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

Com efeito, consoante art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, ademais, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização.

Por sua vez, as leis de iniciativa exclusiva do prefeito estão taxativamente dispostas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:

(...)

Importante registrar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente e, por este aspecto, a lei em questão não tratou de nenhuma dos temas acima mencionados, portanto, não se configura vício de iniciativa.

No presente caso, trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

Acrescente-se que a lei combatida não impõe ao ente público qualquer atribuição ou obrigação relacionada à data comemorativa, tampouco dispõe sobre matéria pertinente a gestão administrativa, temas para os quais a iniciativa de lei é da competência privativa do chefe do Executivo. Portanto, também por este aspecto, não está caracterizada ofensa ao princípio da separação dos poderes.

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Diante do exposto, julga-se IMPROCEDENTE a ação.*⁷ (g/n)

E ainda,

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato normativo que cuida de matéria de interesse local – Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. ...Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.”⁸ (g/n)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 951, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertoga. Norma que institui o 'Dia do Guarda Municipal' e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”⁹ (g/n)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 4.436, de 10 de dezembro de 2010, do município de Suzano, que 'Dispõe sobre a inclusão, no Calendário Oficial do Município, do Dia do Imigrante, e dá outras providências'. Alegação de vício de origem e de aumento de despesas sem indicação da fonte de custeio. Inocorrência da inconstitucionalidade invocada. Mera fixação de data

⁷ TJSP, ADI n° 247509-50.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator João Negri Filho, julgado em 05/04/2017.

⁸ TJSP, ADI n° 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, julgado em 23/10/2013.

⁹ TJSP, ADI n° 0088292-10.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Kioitsi Chicuta, julgado em 31/07/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

comemorativa. Ausência de criação de órgãos e de cargos públicos ou de despesas para a Municipalidade. Matéria de interesse local. Ação julgada improcedente. Liminar revogada." ¹⁰

“PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Alegação de afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicabilidade dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI e 90, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.454, de 25.03.15 do Município de Santana de Parnaíba. Cria Dia do Professor de Educação Física. Mera data comemorativa. Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'. Fonte de custeio. Suficiente a genérica. Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. Ação improcedente, na parte conhecida.”** ¹¹(g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.920 de 24 de maio de 2016 do Município de Mirassol que “institui no Calendário Oficial do Município, a Semana Municipal do Lixo Zero e dá outras providências”. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ação julgada improcedente.”¹² (g/n)

Esse também foi o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Sérgio Turra Sobrane, ao elaborar o parecer na Ação Direta de inconstitucionalidade nº 0068561-96.2011.8.26.0000, proposta perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a Lei nº 4.416, de 18 de setembro de 2010, do Município de Suzano, senão vejamos:

“Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 4.416/2010, de Suzano, que instituiu o “dia da Paz e da Solidariedade nas Escolas Municipais do Município de Suzano” – 2) Afastada a inobservância do princípio federativo –

¹⁰ TJSP, ADI nº 0.068.550-67.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Mário Devienne Ferraz., publicado em 14/09/2011.

¹¹TJSP, ADI nº 2.210.517-27.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Evaristo dos Santos, publicado em 13/04/2016.

¹²TJSP, ADI nº 21180838220168260000, Órgão Especial, Rel. Des. Márcio Bartoli, publicado em 07/12/2016.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Prevalência, no caso, da autonomia legislativa municipal – **3) A fixação de datas comemorativas insere-se na órbita de competência dos Municípios – Ausência de afronta à separação dos Poderes – Inexistência de reserva de iniciativa da matéria em favor do Executivo** – 4) Propositura que, demais, não acarretou aumento de despesa pública – **5) A regra prevista no art. 25 da Carta Paulista tem como destinatário o Prefeito, que dispõe do poder de sanção ou veto, e não a Câmara, que é dotada da prerrogativa de acolher ou rejeitar o veto.**

(...)

‘Data venia’, a presente ação deve ser julgada improcedente.

Com efeito, a Carta em vigor não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situa-se na esfera de competência legislativa privativa da União.

Por força da vigente Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, **inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, I e II).**

A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os Municípios, mesmo considerando-se a existência de lei federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.

Demais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”, enquadrando-se a paz e a solidariedade nessa conceituação, à medida que a justificativa do projeto é estabelecer o respeito mútuo entre alunos, docentes e funcionários da educação e minimizar os efeitos da violência, contribuindo assim para a formação ética e moral dos alunos.

Por outro lado, eméritos Desembargadores, a matéria em questão não é de competência reservada ao Executivo e, por esse aspecto, vale ressaltar, os fundamentos contidos na inicial são contraditórios, pois, num primeiro momento, aponta-se a invasão da esfera de competência da União e,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

secundariamente, a usurpação de prerrogativa que é própria da função Executiva, qual seja a de iniciar o processo legislativo nas hipóteses previstas na Constituição.

Ocorre que a Constituição em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a fixação de datas comemorativas e, como as situações previstas no art. 61 da Carta Paulista constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, máxime diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

Além de apresentar argumentação contraditória – pois se a competência para dispor sobre a matéria é privativa da União a conclusão inexorável a que se chega é a de que não pode ter havido usurpação de prerrogativa própria da função executiva e vice-versa –, a inicial não indicou dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que assegura ao Prefeito a exclusividade para dispor sobre a fixação de data comemorativa, matéria típica de lei.

Na órbita federal, aliás, há várias normas originadas do Poder Legislativo que versam sobre o tema, como por exemplo, a Lei n.º 12.124, de 16/12/2009, a qual dispôs sobre a instituição do dia 18 de março como data comemorativa do Dia Nacional da Imigração Judaica e dá outras providências.

Cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.

Assim, com a devida vênia, não é possível recusar à Câmara de Vereadores o direito de legislar sobre assunto de interesse local, qual seja a definição de data comemorativa, e sobre o qual não paira reserva de iniciativa.

Por fim, quanto ao art. 25 da Carta Estadual, é bem de ver que a norma em epígrafe dispõe que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será **sancionado** sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

Como se sabe, a sanção constitui ato privativo do Prefeito, de modo que a vedação acima expressa não se aplica ao Poder Legislativo, que, em caso de veto apostado ao projeto de lei aprovado, tem a prerrogativa de acolhê-lo ou





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

rejeitá-lo, como na espécie, sem que a opção por uma ou por outra solução implique em qualquer desrespeito à disposição normativa em comento, cujo enunciado, torna-se a reiterar, é endereço exclusivamente ao Executivo.

Nesta ordem de ideias, cumpre obtemperar que a lei em foco não aumentou a despesa pública, pois nela não há nenhuma previsão nesse sentido, e, de mais a mais, a circunstância de figurar o dia 10 de junho como data comemorativa não obriga o Poder Público à efetiva realização de comemoração ou festividade oficial, pois a finalidade inequívoca da norma é esclarecer os estudantes sobre a prevenção e o combate às drogas e à violência, estimulando o companheirismo, o respeito mútuo e a solidariedade (art. 2.º).

Em tais circunstâncias, opina-se pela improcedência desta ação direta.” (g/n)

Dessa forma, não há qualquer inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em relação ao Projeto de Lei CM nº 118/2022.

2.2.2. Requisitos das normas jurídicas

Para que sejam eficazes e cumpram tais fins, as leis devem observar alguns requisitos que podem ser aferidos da interpretação sistemática da Lei Complementar nº 95/98, que regulamenta o parágrafo único, do art. 59 da Constituição Federal: **integralidade, irredutibilidade, coerência, correspondência e realidade.**

Integral é a **lei completa**, vale dizer, a que trata de todas as matérias pertinentes à natureza, **conteúdo** e objetivos que busca alcançar. Lei não integral é lacunosa e deficiente, dando margem à elaboração de outras normas tendentes a superá-la, provocando desnecessária confusão no ordenamento jurídico. O princípio da integralidade não exclui a elaboração de normas jurídicas setoriais correspondentes aos diversos ramos do Direito, como, por exemplo, leis de Direito Público, Privado, Financeiro, do Trabalho, etc.

A integralidade da lei deverá ser avaliada em cada caso a ser legislado, evitando-se com isso que se exaura, numa única lei, todas as instituições de determinado ramo do Direito.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

De outra parte, a integralidade da lei não deve impedir que haja ato normativo acessório (como o regulamento), para completar e desenvolver seus princípios, sem, contudo, exorbitar ou contrariar seus preceitos.

A **irredutibilidade** da lei significa que a norma deve expressar apenas o pertinente aos objetivos e fins a que visa, dentro de sua classe e de seu tipo normativo. A inobservância da irredutibilidade da lei poderá acarretar os chamados excessos legislativos, com o estabelecimento de mais normas do que as necessárias, bem como a ocorrência de leis reiterativas regulando mais de uma vez uma mesma situação, circunstância esta que poderá provocar contradições que afetarão a coerência da ordem jurídica.

A **coerência** da lei traduz a necessidade de unidade de pensamento que deve expressar todo ato legislativo. Deve-se, assim, evitar contradições e desarmonia.

A incoerência resulta de uma dessemelhança ao regular, dentro de uma mesma lei, uma mesma questão.

Naturalmente que a incoerência acarretará insegurança e arbitrariedade e comprometerá a eficácia da lei, fazendo muitas vezes com que a mesma produza efeitos não desejados e distintos daqueles previstos pelo legislador.

A **correspondência** da lei verifica-se com a sua inserção no ordenamento jurídico, cujas normas irão condicionar e validar as demais. Assim, a lei deverá levar em conta as normas que compõem o ordenamento jurídico do Estado, disso resultando relações de subordinação, hipótese em que se cuidará de sua validade.

Por fim, a **realidade** da lei significa que ela deverá levar em conta a realidade social, política, econômica, entre outras, que visa regular. Assim a ocorrência de disposições irreais, resultantes de um impulso ou capricho do legislador, redundará em arbitrariedade e irresponsabilidade legislativas comprometedoras da dignidade da legislação como instrumento de ordenação social.

No caso da propositura sob exame, o requisito da **integralidade** não foi observado, na medida em que **não consta a data que será comemorado o Dia Municipal da Juventude,**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tornando, assim, a proposta legislativa inócua, não sendo possível a sua aplicação, infringindo a Lei Complementar nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 118/2022, é **ILEGAL**.

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, 09 de janeiro de 2023.

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

