



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 446/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Rodolfo Donetti

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 15/2021, que institui no Município de Santo André a lei “Estacionamento Justo” para Policiais Militares, Guardas Civis, Policiais Civis e Agentes de Segurança, enquanto estiverem realizando oitivas no Fórum desta Comarca.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 062.04.2022, referente ao Autógrafo nº 24, de 2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 15/2021, que institui no Município de Santo André a lei “Estacionamento Justo” para Policiais Militares, Guardas Civis, Policiais Civis e Agentes de Segurança, enquanto estiverem realizando oitivas no Fórum desta Comarca.

Conforme consta da justificativa, o nobre vereador apresentou este projeto de lei para reparar uma injustiça que é praticada há anos, pois os agentes públicos da área da segurança pública comparecem ao Fórum de nossa Comarca muitas vezes para contribuir com a Justiça, contudo acabam tendo que arcar com o custo dos estacionamentos, visto que já estão no seu dia de folga indo ao Fórum sem ao menos ganhar algo por isso, ou seja, além disso, ainda onera os policiais e agentes de segurança com o custo do estacionamento.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, o art. 144 da Constituição do Estado prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si.

E ainda que, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta que, no caso em tela, o vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, dada a usurpação da reserva prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal.

Aduz que, a Resolução Contran nº 302/08 de 18.12.2008, que define e regulamenta as áreas de segurança e de estacionamento específicos de veículos, determina como área de estacionamento rotativo a "parte da via sinalizada para o estacionamento de veículos, gratuito ou pago, regulamentado para um período determinado pelo órgão ou circunscrição sobre a via" (art. 2º, VI); a Zona Azul representa, portanto, o conjunto de áreas destinadas ao sistema de estacionamento rotativo nas vias e logradouros públicos, para melhoria de tráfego e de distribuição de vagas, podendo ser cobrada uma contraprestação por parte do Poder Público pela utilização das vagas pré-definidas e sinalizadas.

Alega que, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que compete aos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias (art. 24, X).

Argumenta que, o Projeto de Lei ao instituir gratuidade no estacionamento da Prefeitura da cidade de Santo André e nas vagas de Zona Azul desta Comarca, para Policiais Militares, Guardas Civis do município, Policiais Civis, Agentes da Polícia Científica e agentes da SAP, enquanto estiverem realizando suas atividades no Fórum de Santo André,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

acaba por disciplinar a questão referente à organização do sistema viário e conceder uma isenção tarifária, além de não observar o princípio constitucional da isonomia.

Aduz que, considerada a explanação acima, trata-se de ato típico da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização de bens públicos de uso comum do povo e que repercute nos contratos administrativos de concessão (Zona Azul e Estacionamento do Paço Municipal), sendo que a isenção na forma concedida é matéria reservada ao Poder Executivo, a teor da interpretação teleológica dos art. 117 e parágrafo único do art. 159 da CE.

Alega ainda que, considerando que o estacionamento rotativo da cidade foi implementado por intermédio de uma Concessão e, que, para tanto, foi realizado um estudo econômico para a apresentação das propostas e, que o contrato realizado previu os casos de isenção de tarifas de estacionamento rotativo, previamente definidos e delimitados no estudo econômico de implantação, a instituição do presente Projeto de Lei causará impacto negativo ao equilíbrio econômico e financeiro no contrato de Concessão.

Argumenta que, considerando ser exclusiva do Poder Executivo a iniciativa para definir a forma de prestação do serviço de estacionamento rotativo, inclusive das hipóteses de isenção tarifária, o Projeto de Lei CM nº 15/2021 sofre de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, sendo juridicamente inviável.

E ainda, outra observação é necessária, informar o número do processo e o nome do policial ou agente de segurança pública no para-brisa do veículo (art. 3º do Projeto de Lei) para a gratuidade trará uma enorme insegurança dessas pessoas contempladas, pois muitas vezes esses indivíduos estão testemunhando crimes, note-se que alguns processos são segredo de justiça, o que inviabiliza o projeto de lei, além do fato de ser necessário um sistema integrado para verificação da veracidade das informações, sistema que deverá ser implementado pelo Poder Público, ou seja, custos não previstos em orçamento.

Por fim, o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, e “e”, da CF/88 e do art. 24, § 2º, item 2, da CE/SP, além de conter inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88; art. 5º da CE/SP), bem como por violação ao art. 42, VI, da Lei Orgânica Municipal.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 ressalta que, o art. 144 da Constituição do Estado prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si.

E ainda que, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta que, no caso em tela, o vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, dada a usurpação da reserva prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal.

Aduz que, a Resolução Contran nº 302/08 de 18.12.2008, que define e regulamenta as áreas de segurança e de estacionamento específicos de veículos, determina como área de estacionamento rotativo a "parte da via sinalizada para o estacionamento de veículos, gratuito ou pago, regulamentado para um período determinado pelo órgão ou circunscrição sobre a via" (art. 2º, VI); a Zona Azul representa, portanto, o conjunto de áreas destinadas ao sistema de estacionamento rotativo nas vias e logradouros públicos, para melhoria de tráfego e de distribuição de vagas, podendo ser cobrada uma contraprestação por parte do Poder Público pela utilização das vagas pré-definidas e sinalizadas.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que compete aos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias (art. 24, X).

Argumenta que, o Projeto de Lei ao instituir gratuidade no estacionamento da Prefeitura da cidade de Santo André e nas vagas de Zona Azul desta Comarca, para Policiais Militares, Guardas Civis do município, Policiais Civis, Agentes da Polícia Científica e agentes da SAP, enquanto estiverem realizando suas atividades no Fórum de Santo André, acaba por disciplinar a questão referente à organização do sistema viário e conceder uma isenção tarifária, além de não observar o princípio constitucional da isonomia.

Aduz que, considerada a explanação acima, trata-se de ato típico da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização de bens públicos de uso comum do povo e que repercute nos contratos administrativos de concessão (Zona Azul e Estacionamento do Paço Municipal), sendo que a isenção na forma concedida é matéria reservada ao Poder Executivo, a teor da interpretação teleológica dos art. 117 e parágrafo único do art. 159 da CE.

Alega ainda que, considerando que o estacionamento rotativo da cidade foi implementado por intermédio de uma Concessão e, que, para tanto, foi realizado um estudo econômico para a apresentação das propostas e, que o contrato realizado previu os casos de isenção de tarifas de estacionamento rotativo, previamente definidos e delimitados no estudo econômico de implantação, a instituição do presente Projeto de Lei causará impacto negativo ao equilíbrio econômico e financeiro no contrato de Concessão.

Argumenta que, considerando ser exclusiva do Poder Executivo a iniciativa para definir a forma de prestação do serviço de estacionamento rotativo, inclusive das hipóteses de isenção tarifária, o Projeto de Lei CM nº 15/2021 sofre de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, sendo juridicamente inviável.

E ainda, outra observação é necessária, informar o número do processo e o nome do policial ou agente de segurança pública no para-brisa do veículo (art. 3º do Projeto de Lei) para a gratuidade trará uma enorme insegurança dessas pessoas contempladas,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pois muitas vezes esses indivíduos estão testemunhando crimes, note-se que alguns processos são segredo de justiça, o que inviabiliza o projeto de lei, além do fato de ser necessário um sistema integrado para verificação da veracidade das informações, sistema que deverá ser implementado pelo Poder Público, ou seja, custos não previstos em orçamento.

Por fim, o Projeto de Lei contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, e “e”, da CF/88 e do art. 24, § 2º, item 2, da CE/SP, além de conter inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88; art. 5º da CE/SP), bem como por violação ao art. 42, VI, da Lei Orgânica Municipal.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal referente a regulamentação do trânsito

Ao analisar a questão sob o ponto de vista da regulamentação do trânsito, temos que embora a Carta Política reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), a própria Constituição Federal atribuiu ao Município competência **para ordenar o trânsito urbano e o tráfego local**, abrangendo o transporte coletivo, que são atividades de interesse local (art. 30, I e V).

Para Hely Lopes Meirelles:

“O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplex regulamentação – federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e o âmbito do assunto a prover.

(...)

De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). O art. 24 do CTB elenca as várias competências municipais nos incisos I a XXI: cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; planejar, projetar, regular e operar o trânsito de veículos, de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pedestres e de animais e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas; implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário, coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas; estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito; executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito; aplicar penalidades de advertência por escrito e multa por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos,...”¹. (g/n)

Veja-se, a respeito, a lição de José Nilo de Castro:

*“Dentre os serviços públicos municipais (...) arrolam-se os seguintes: arruamento, alinhamento e nivelamento, promoção do adequado ordenamento territorial urbano (art. 30, VIII, CF); águas pluviais; **trânsito e tráfego (...) sinalização de vias urbanas e das estradas municipais, sua regulamentação e fiscalização, arrecadando-se as multas relativas às infrações cometidas em seu território... Merecem explicitação os serviços de trânsito e tráfego de competência do Município. Não se confundem com os do Estado. O trânsito e o tráfego nas vias municipais, notadamente do perímetro urbano, são de competência municipal, cuja organização e execução, portanto, se ordenam pelas leis locais, como a previsão de infrações e de sanções aos infratores do trânsito e do tráfego municipais... A circulação urbana e o tráfego local são disciplinados por leis locais, no exercício da autonomia do Município.**”² (g/n)*

Impõe-se ao Município, no seu âmbito territorial, viabilizar todos os meios e instrumentos necessários para que a população local possa ter garantido no plano concreto as políticas públicas instituídas pela legislação nos diversos níveis da federação.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pgs.461/462.

² CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**, 7ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2010, pgs. 207/208.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257251-02.2016.8.26.0000, não deixa dúvidas sobre a competência do Município em legislar sobre a matéria em análise:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - *Lei municipal que dispõe sobre proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no município de Santos/SP.*”

Ato normativo (lei nº 3.213/2015, do município do Santos/SP) que não invade competência legislativa constitucional de ente federado diverso - Tema central da controvérsia (transporte) que afeta União, Estados e Municípios - Ente municipal que ostenta competência para legalmente dispor sobre assunto de interesse local no âmbito de seus limites geográficos - Diploma atacado que não institui regra ou diretriz de caráter geral sobre transporte e trânsito.

A matéria tratada na lei em comento envolve tema de mobilidade urbana, umbilicalmente afeto ao direito fundamental de liberdade de locomoção (art. 5º, inciso XV, CR), assumindo relevância ímpar no desenvolvimento econômico e social das cidades. Usurpação de competência legislativa privativa da União, prevista no artigo 22, inciso IX, da Constituição da República, malferindo assim o artigo 144 da Carta Paulista. A alegação, rogata maxima venia, não procede.

A Lei Maior assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal. Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual, dispositivo que, como já explanado, ostenta parametricidade apta ao exame de constitucionalidade: "Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Detalhada análise do diploma normativo impugnado conduz à inexorável conclusão de sua plena consonância, no aspecto da competência legislativa constitucional, com a ordem normativa hierarquicamente superior, preservado incólume o pacto





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

federativo (artigo 1º da Constituição da República, incorporado também no artigo 1º da Carta Paulista).³(g/n)

O art. 24, X, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), assim prescreve:

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

X – implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;” (g/n)

Desse modo, não resta dúvida acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal e pela legislação nacional de regência, para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo Projeto de Lei CM nº 15/2021.

Embora a matéria constante da presente proposta seja de competência municipal **(institui no Município de Santo André a lei “Estacionamento Justo” para Policiais Militares, Guardas Civis, Policiais Civis e Agentes de Segurança, enquanto estiverem realizando oitivas no Fórum desta Comarca)** em casos análogos, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem decidido pela **inconstitucionalidade das leis municipais, por trata-se de organização administrativa**, que somente poderá ser disciplinada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Confira-se o teor dos acórdãos do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que, em casos similares, decidiu pela inconstitucionalidade de lei municipal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.901, de 22 de abril de 2020, do Município de Registro, que “AUTORIZA O DESCONTO AUTOMÁTICO DE CRÉDITOS DO SALDO DO APLICATIVO DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO COMO TARIFA DE REGULARIZAÇÃO, PELAS IRREGULARIDADES COMETIDAS, ALTERANDO O ART. 10 DA LEI N. 210/2001, E ADICIONA OS TEMPOS

³ TJSP, ADI nº 2257251-02.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Desembargador Francisco Casconi, publicado





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

DEALOCAÇÃO DE VAGAS A SEREM PREVISTAS NO ATO DECONCESSÃO/PERMISSÃO” - Ofensa ao princípio da separação dos poderes
Vulneração à reserva da Administração – Desrespeito à competência normativa, consoante disposto nos artigos 5º; 24, parágrafo 2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', e 144 da Constituição Estadual - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da mencionada norma”.⁴ (g/n)

(...) a regulamentação do estacionamento na via pública é consequência natural dessa administração, **constituindo matéria de exclusiva atribuição do Prefeito, não cabendo à Câmara Municipal dizer que os integrantes desta ou daquela categoria profissional devem estacionar seus veículos aqui ou acolá. É matéria de execução e não de legislação. No que diz respeito à isenção de pagamento nas ‘Zonas Azuis’, também fica caracterizada a invasão na esfera de poder do Executivo.** As ‘Zonas Azuis’ produzem receita que ingressa no orçamento municipal. Leis que afetam a produção da receita são de iniciativa do Prefeito”.⁵ (g/n)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL – “A visão jurídico-constitucional, na ação direta de inconstitucionalidade da lei municipal, também, não se aparta dos aspectos interpretativos político, democrático a liberal, de sorte que o descompasso entre o texto e a Carta Estadual deve analisar o dispositivo írrito em função do sistema organizacional que a esta preside” – ação procedente. **1. Trata-se de ação proposta pelo Prefeito do Município de São Paulo objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.615/98, de 4 de maio de 1998, que impôs à Prefeitura de São Paulo “a obrigação de autorizar a circulação de taxis nas faixas exclusivas de ônibus, correndo por conta das dotações orçamentárias, as referentes despesas destinadas à sua execução... “(fls. 3). [...] A função típica das Câmaras Municipais legislativas é a elaboração da lei, isto é, normas gerais, abstratas, sendo o Prefeito Municipal incumbido da prática exclusiva de atos administrativos. [...] Destarte, sendo tarefa exclusiva da Prefeitura a regulamentação do tráfego e trânsito no perímetro urbano, caracterizando o exercício do Poder de Polícia das vias públicas, tornou-se claro que a Câmara de Vereadores de São Paulo, ao aprovar a Lei nº 12.615/98, adentrou matéria alheia a sua competência. ...”**⁶ (g/n)

em 18/08/2017.

⁴ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2304757-32.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, jul. 15/09/21.

⁵ TJSP, Órgão Especial, ADI na Apelação Cível nº 30.581-0/5, São Paulo, Rel. Des. Barbosa Pereira, jul. 10/04/1996.

⁶ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 9025973-38.1999.8.26.0000, Rel. Des. Vallim Bellocchi, jul. 23/08/00.



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 370033003100340033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei 10.629/10, de 14 de maio de 2010, do Município de São José do Rio Preto, de autoria de parlamentar municipal. Instituição de corredores exclusivos para tráfego de ônibus. Vício de iniciativa. A instituição de corredores exclusivos para tráfego de veículos do transporte coletivo urbano é matéria inserida no domínio dos serviços públicos, cuja organização é da competência do Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Implementação de atividades que implicam em criar despesas para a Municipalidade sem, contudo, indicar a fonte de custeio. Violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Estadual – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.”⁷ (g/n)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que altera o regime de concessão ou transferência de alvará para a prestação de serviços de táxis na cidade - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por tratar de matéria de serviços públicos e atos administrativos - Ação procedente.”⁸

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Capão Bonito, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a atividade de taxista no município, e a concessão de alvará. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 3.467/11 do Município de Capão Bonito.”⁹

Assim, o Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, vulnera o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

2.2.2. Do princípio constitucional da igualdade

⁷ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 0251932-97.2010.8.26.0000, Rel. Des. Ribeiro dos Santos, jul. 13/10/10.

⁸ TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 0204840-55.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 27.02.13.

⁹ TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 0078385-79.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 21.09.11.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, o Projeto de Lei ao instituir gratuidade no estacionamento da Prefeitura da cidade de Santo André e nas vagas de Zona Azul desta Comarca, para Policiais Militares, Guardas Civis do município, Policiais Civis, Agentes da Polícia Científica e agentes da SAP, enquanto estiverem realizando suas atividades no Fórum de Santo André, acaba por disciplinar a questão referente à organização do sistema viário e conceder uma isenção tarifária, além de não observar o **princípio constitucional da isonomia**.

Na filosofia clássica, deve-se a Aristóteles a formulação da igualdade como o fim do direito¹⁰. Como conjunto de regras coercitivas que disciplinam a conduta dos homens na sociedade, o direito buscaria garantir a igualdade, seja nas relações entre os indivíduos (justiça comutativa) seja nas relações entre o Estado e os indivíduos (justiça distributiva). Nesta concepção clássica, um ordenamento jurídico só seria justo se protegesse os fracos contra os fortes, os pobres contra os ricos, e se estabelecesse medidas para que todos os membros da sociedade recebam igual tratamento, segundo certos critérios fundamentais, como o trabalho, o mérito, a necessidade etc.¹¹ Mas já entre os sofistas que discutiam a antítese *nomos–physis*¹² era surgida a ideia de igualdade e unidade do gênero humano. Segundo informa Guthrie, alguns dos defensores da *physis* declaravam que distinções baseadas em raça, nascimento nobre, status social ou riqueza, e instituições como a escravidão, não tinham base na natureza, mas existiam somente por *nomos*¹³ (o que se aproxima da concepção de Rousseau).

Com o passar do tempo, dirigentes deixaram de lado as aspirações populares. Concentrando todo o poder político e econômico, editavam leis arbitrárias e passaram a manipular cidadãos de acordo com seus próprios interesses. Passa o poder a ser o próprio fim. Em oposição a este poder absolutista é que a quota desprestigiada da

¹⁰ Barroso, em conferência sobre a *igualdade perante a lei*, após abordar a concepção liberal de igualdade, conclui que: “a noção do princípio isonômico tem matriz individualista, sem maior cunho social, alheio a questões como a da distribuição da riqueza ou qualquer outro componente da igualdade material”. O próprio autor, entretanto, cita a concepção aristotélica de igualdade, que se afasta de uma concepção meramente formal (BARROSO, Luís Roberto. *Igualdade perante a lei*. *Revista de direito público*. São Paulo, ano XIX, vol. 78, p. 65-77, abr./jun. 1986).

¹¹ BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de emanuel kant**. Trad. Alfredo Fait. Rev. trad. Estevão Rezende Martins. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, p. 72-73.

¹² Nos séculos V e IV a.C., *nomos* e *physis* são palavras-chave antitéticas do pensamento grego. Pode-se traduzir *physis* por ‘natureza’ ou ‘realidade’, enquanto *nomos* é algo em que se crê, que se pratica ou que se sustenta ser certo; *nomos* relaciona-se a uso ou costume baseado em crenças tradicionais e também a leis formalmente esboçadas, como norma obrigatória. (GUTHRIE, W. K. C. **Os sofistas**. Trad. João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1995, p. 58-59).

¹³ GUTHRIE, W. K. C. **Op. Cit.**, p. 112.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

população iria se insurgir,¹⁴ pavimentando o caminho para o Iluminismo e as revoluções burguesas. Conforme lembra Comparato, a própria Igreja, afastando-se das pregações primitivas do cristianismo, contribuiu para a desigualdade jurídico-social da Idade Média, ao reivindicar o clero como uma ordem separada dos leigos e dotada de privilégios, como a não submissão à justiça senhorial e a imunidade tributária.¹⁵

Um sopro contra o absolutismo viria com Rousseau, que subverteria a noção hobbesiana de homem, para afirmá-lo originalmente bom, porém posteriormente corrompido pelo estabelecimento da sociedade. Em sua investigação sobre a origem e os fundamentos da desigualdade humana, Rousseau encontra desigualdades naturais que aceita, como as físicas, em nada próximas das qualidades distintivas que denomina morais ou políticas, que são sociais e convencionais. Rousseau aponta a riqueza, a nobreza ou condição, o poder e o mérito como as distinções principais pelas quais as pessoas se medem na sociedade, qualidades que se podem reduzir, por fim, à riqueza, e conclui ser a desigualdade moral a que reina entre os povos policiados, manifestamente contra o direito natural.¹⁶ Posteriormente, Rousseau escreveria em uma nota, ao fim do Livro I, capítulo IX, do seu contrato social: “sob os maus governos, essa igualdade é apenas aparente e ilusória. Só serve para manter o pobre em sua miséria e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis para aqueles que possuem e prejudiciais aos que nada tem.”¹⁷

Neste momento histórico, para além dos postulados jusnaturalistas, o pleito pelo reconhecimento dos direitos humanos surge como uma reação – capitaneada pela burguesia – aos excessos do Estado, e viria pregar a necessidade de contenção do poder estatal. É neste contexto que se sedimentam os ideais iluministas de igualdade como um valor universal.

Assim, os ideais iluministas de igualdade, também declarada um direito do homem, restringiam-se a um reconhecimento formal, sedimentando-se uma concepção

¹⁴ SILVA, Marco Antônio Marques da. **Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana.** In SILVA, Marco Antônio Marques da; MIRANDA, Jorge (Coord.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana.** São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 228.

¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **Igualdade, desigualdades.** *Revista trimestral de direito público.* São Paulo, vol. 1, p. 69-83, jan./jun. 1993.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997, vol. 2.

¹⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006, p. 32.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

hipócrita-formal do princípio que por tempos coexistiria com classes sociais economicamente distantes e com interesses contrapostos: os detentores do capital – ou burgueses – e o proletariado, também integrado por minorias. Lembra Gomes que a experiência mostrou que, tal como construída, à luz da cartilha liberal oitocentista, a igualdade jurídica nada mais era do que uma mera ficção¹⁸; ou, como mais incisivamente prefere Comparato, o princípio da igualdade liberal era o mero triunfo do formalismo abstrato e hipócrita, sobre a crua evidência das realidades concretas. Se antes havia uma sociedade juridicamente desigual, agora a desigualdade se deslocou para o campo econômico.¹⁹

Os ideais preconizados pelo movimento iluminista propiciaram, é verdade, um formidável desenvolvimento econômico setorizado, principalmente pelo liberalismo conquistado pela iniciativa privada, mas também levaram ao surgimento de uma classe social que se enriquecia, composta por detentores dos meios de produção capitalista, e de uma contraposta classe operária, formada por uma massa que tinha a oferecer apenas o seu trabalho, segundo as regras liberais de oferta e procura. Concomitantemente, elevado crescimento demográfico fornecia excesso de mão-de-obra, que não era inteiramente absorvida pela indústria, possibilitando condições ideais de exploração.

Em sua *Oração aos Moços*, Rui Barbosa discursou:

*“Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria.”*²⁰

Formalmente declarados iguais perante a lei, uns detinham os bens de produção e, sob os ideais de livre mercado, livre concorrência e propriedade privada,

¹⁸ GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: (o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 73-74.

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **Igualdade, desigualdades**. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo, vol. 1, p. 69-83, jan./jun. 1993.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

submetiam outros, os trabalhadores, que ofereciam o trabalho como única mercadoria de troca, e que não podiam se opor às condições violadoras da dignidade humana, nas indústrias, fábricas e minas. Este fenômeno – a “questão social” ou a “luta de classes” – verificado principalmente nos Estados que primeiro se organizaram sob o sistema capitalista e sob os ideais iluministas de liberalismo de mercado e absentéismo estatal, logo produziria influência nas constituições. Assim, as primeiras inserções da igualdade nos textos constitucionais tem origem nas demandas sociais surgidas no pós-revolução industrial.²¹

É deste período o surgimento de um grupo de direitos de segunda dimensão, comumente chamado *direitos sociais* ou *sociais e econômicos*, cujo fim último é o implemento de fato de uma igualdade até então apenas formalizada.

Na Constituição Federal de 1988, a igualdade consta já como objetivo da República (artigo 3º, III e IV), além da reiteração verificada no artigo 5º (*caput* e inciso I), e é neste ambiente jurídico que se deve perscruta-la, ciente da advertência de que a noção de igualdade é fluida e variável, e cada Estado, cada credo, cada ideologia acaba externando-a de forma diversa.²²

Para José Afonso da Silva, o princípio da legalidade abrange a noção de igualdade material, de tratamento segundo condições de desigualdade. Para o autor, o Estado se sujeita ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas por busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.²³ Segue-o Borges, ao afirmar o princípio da legalidade como

²⁰ **Oração aos Moços** foi o discurso apresentado pelo então paraninfo Rui Barbosa, aos bacharéis de 1920 da Faculdade de Direito da USP (vide BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007).

²¹ Não se pense tratar-se de questão ultrapassada. Ainda hoje, é comum o conformismo com a mera positivação do princípio da igualdade. Adverte-o Gomes: “Na maioria das nações pluriétnicas e pluriconfessionais, o abstencionismo estatal se traduziu na crença de que a mera introdução nas respectivas Constituições de princípios e regras asseguradoras de uma igualdade formal perante a lei de todos os grupos étnicos componentes da Nação, seria suficiente para garantir a existência de sociedades harmônicas, onde seriam assegurados a todos, independentemente de raça, credo, gênero ou origem nacional, efetiva igualdade de acesso ao que comumente se tem como conducente ao bem-estar individual e coletivo.” (GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Op. Cit.*, p. 36).

²² FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo penal constitucional**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 49.

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 420.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

manifestação do princípio da igualdade, e que a igualdade é um dos conteúdos necessários da legalidade; a igualdade formal garante a material.²⁴

Para Ferreira Filho, o princípio da igualdade possui três aspectos: igualdade de todos perante o direito, uniformidade de tratamento dos casos iguais, e proibição de discriminações. A igualdade perante a lei, ou perante o direito, é a resposta dos movimentos liberais aos privilégios da nobreza e do clero. **Sua inserção nas Declarações liberais significa que não se toleram mais distinções por nascimento ou pelo exercício de certas funções, devendo uniformizar-se o estatuto jurídico a todos os homens. Por uniformidade de tratamento, entende-se o imperativo de que as leis tratem igualmente os casos iguais, e desigualmente os casos desiguais. Por fim, a proibição de discriminações implica que eventual diferenciação legislativa deve ser justificada.**²⁵

Em Canotilho, o princípio da igualdade está associado à proibição do arbítrio; o arbítrio da desigualdade é condição necessária e suficiente para a violação do princípio da igualdade.²⁶

O que releva considerar neste passo é que o acolhimento do princípio da igualdade não veda, peremptoriamente, a utilização de discriminações, ainda que sensíveis por razões histórico-culturais, como de fato o são o sexo ou a cor da pele. **“O tratamento isonômico deve ser propiciado pelo Poder Público não só no momento da aplicação da lei, mas desde sua elaboração, o que não quer dizer que se exclua a possibilidade de certas discriminações, mas sim que estas ocorram de forma justificada.”**²⁷ (g/n)

O princípio da igualdade – em sua vertente material – em grande número de hipóteses de sua incidência, não apenas não veda o estabelecimento de desigualdades

²⁴ BORGES, José Souto Maior. **Significação do princípio da isonomia na Constituição de 1988.** *Revista de direito público*. São Paulo, vol. 15, p. 29-34, 1996.

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O princípio da igualdade e o acesso aos cargos públicos.** *RPGE*. São Paulo-SP, 1978/1979, 13:15, p. 59-63.

²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 419.

²⁷ SILVA, Marco Antônio Marques da. **Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana.** In SILVA, Marco Antônio Marques da; MIRANDA, Jorge (Coord.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana.** São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 231.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

jurídicas, como, ao revés, impõe o tratamento desigual.²⁸ A igualdade pressupõe desigualdade e esta inexorabilidade sensibilizou mesmo o legislador constituinte originário, do que constitui exemplo a contraposição do artigo 5º, I, com os artigos 40, § 1º, III, e 201, § 7º, da Constituição Federal brasileira de 1988.

Em célebre lição, Bandeira de Melo sublinha a imposição constitucional de que haja correlação lógica entre a discriminação eleita pela norma e seus objetivos. No exame de constitucionalidade da norma, sob o filtro da igualdade, deve-se, segundo Bandeira de Melo, verificar o fator escolhido pela lei como discriminatório; após, há de verificar-se se aquele elemento possui fundamento lógico a justificar o tratamento diferenciado; e, por fim, deve-se observar se a relação entre o elemento diferenciador de seu fundamento lógico se encontra em sintonia com os valores prestigiados e positivados no ordenamento jurídico.²⁹

Neste ponto, não nos parece que a motivação apresentada pelo nobre parlamentar justifica a discriminação a ser criada pela norma jurídica em comento, portanto, neste ponto, nos parece infringir o princípio constitucional da igualdade.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 15/2021, é **INCONSTITUCIONAL e 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**

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Igualdade perante a lei**. *Revista de direito público*. São Paulo, ano XIX, vol. 78, p. 65-77, abr./jun. 1986.

²⁹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 27-28.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 25 de abril de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

