



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 6862/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereadora Silvana Medeiros

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 157/2021, que institui no calendário oficial do município, a Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio, a ser realizada, anualmente, na semana que compreender o dia 10 de setembro, o Dia Mundial da Saúde Mental e Prevenção ao Suicídio.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 249.12.2021, referente ao Autógrafo nº 114, de 2021, em relação ao Projeto de Lei CM nº 157/2021, que institui no calendário oficial do município, a Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio, a ser realizada, anualmente, na semana que compreender o dia 10 de setembro, o Dia Mundial da Saúde Mental e Prevenção ao Suicídio.

Conforme consta da justificativa, a presente propositura se inspira no Projeto de Lei nº 8.632-2017, do Congresso Nacional, na Política Nacional de Prevenção da automutilação e do Suicídio do Governo Federal (Lei Federal nº 13.819/2019), bem como no Projeto de Lei nº. 1024/2019 da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

E ainda, esse projeto de lei visa instituir Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção do Suicídio. Apesar de pouco se falar a respeito, o suicídio é mais comum do que se imagina em todo o planeta. Esse assunto já vem sendo muito abordado em vários países tanto que é instituído pela Organização Mundial de Saúde (OMS) o dia 10 de setembro como o dia de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio, com campanhas instituídas mundialmente como “Setembro Amarelo”.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), cerca de aproximadamente oitocentos mil pessoas se suicidam por ano em todo o mundo. No Brasil são quase 12 mil casos por ano. Acredito que falta uma política de atenção, com infraestrutura e recursos humanos suficientes, para ajudar quem sofre com stress, depressão e esquizofrenia, transtornos que podem levar ao desejo suicida.

Aduz que, para atender à finalidade deste Projeto de Lei, o mesmo serve para orientar e alertar a população da cidade de Santo André sobre os possíveis distúrbios emocionais e mentais, bem como promover palestras direcionadas aos profissionais de saúde a fim de qualificá-los para detectarem os distúrbios mentais. A criação de uma Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio deve ter como um dos objetivos a transmissão de informações sobre o tema. Em muitos casos, conforme assegura a OMS, é possível prevenir 90% das mortes se houver condições de ajuda efetiva. A própria identificação precoce e eficaz dos sintomas apresentados pelos doentes mentais será fundamental para evitar a situação mais extremada.

Por fim, precisamos enfrentar esta questão de forma mais objetiva, com políticas públicas, programas, palestras, seminários, audiências públicas e outros tantos eventos, para discutir medidas preventivas e cuidar melhor da saúde e prevenir a vida de nossa população.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que a competência para iniciar projetos de lei relacionados à instituição de programas é exclusiva do Poder Executivo.

E ainda que, a Constituição Federal, a exemplo de suas antecessoras, dispôs em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, os atos típicos de gestão administrativa, que envolvam o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, pois cabe a ele eleger, no desenvolvimento de seu programa de governo, prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, de forma que a matéria se insere no rol da chamada “Reserva da Administração”.

Aduz que, cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.

Alega que, num sistema de freios e contrapesos, o princípio da separação dos poderes busca limitar as competências para garantir a democracia, impedindo que um poder se sobreponha a outro.

Argumenta que, não cabe ao Poder Legislativo instituir a Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio. Tal medida fere a harmonia e a independência entre eles e acaba por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, prevista nos incisos II, XIV e XIX do art. 47, da Constituição Estadual.

E ainda que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Aduz que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Alega ainda que, o município já possui legislação que contempla todas as questões abordadas no projeto de lei ora em análise, Lei nº 10.202, de 16 de setembro





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de 2019, que institui o Plano Municipal de Valorização da Vida e a "Campanha Setembro Amarelo - Mês de Prevenção ao Suicídio" no Município. Além disso, a Secretaria de Saúde tem trabalhado com afinco na linha de cuidado de prevenção do suicídio, com fluxos, protocolos e ações de cuidados ao longo do ano todo, sem direcionar o tema e o debate apenas no mês de setembro.

Por fim, argumenta que, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 157/2021 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

Ao final resolve vetar totalmente a proposição 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que a competência para iniciar projetos de lei relacionados à instituição de programas é exclusiva do Poder Executivo.

E ainda que, a Constituição Federal, a exemplo de suas antecessoras, dispôs em seu art. 2º que são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Argumenta que, os atos típicos de gestão administrativa, que envolvam o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, pois cabe a ele eleger, no desenvolvimento de seu programa de governo, prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, de forma que a matéria se insere no rol da chamada “Reserva da Administração”.

Aduz que, cada um dos poderes tem seu campo de atuação delimitado por meio da repartição constitucional de competências que lhes são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse comum.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, num sistema de freios e contrapesos, o princípio da separação dos poderes busca limitar as competências para garantir a democracia, impedindo que um poder se sobreponha a outro.

Argumenta que, não cabe ao Poder Legislativo instituir a Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio. Tal medida fere a harmonia e a independência entre eles e acaba por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, prevista nos incisos II, XIV e XIX do art. 47, da Constituição Estadual.

E ainda que, a execução da lei implicará em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Aduz que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Alega ainda que, o município já possui legislação que contempla todas as questões abordadas no projeto de lei ora em análise, Lei nº 10.202, de 16 de setembro de 2019, que institui o Plano Municipal de Valorização da Vida e a "Campanha Setembro Amarelo - Mês de Prevenção ao Suicídio" no Município. Além disso, a Secretaria de Saúde tem trabalhado com afinco na linha de cuidado de prevenção do suicídio, com fluxos, protocolos e ações de cuidados ao longo do ano todo, sem direcionar o tema e o debate apenas no mês de setembro.

Por fim, argumenta que, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 157/2021 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Analisando as alegações apresentadas pelo Prefeito em suas razões de veto, bem como o texto do Projeto de Lei CM nº 157/2021, sob o aspecto jurídico, possuímos entendimento diametralmente oposto, conforme será demonstrado.

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

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”¹.

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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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”.*²

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”**³. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

² 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

a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula 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 Federal⁴.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*⁵

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(...) 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”⁶.

Ao analisarmos a propositura normativa, 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 oficial do município, a Semana Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio, a ser realizada, anualmente, na semana que compreender o dia 10 de setembro, o Dia Mundial da Saúde Mental e Prevenção ao Suicídio.**

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 no Projeto de Lei em apreço.

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216625-96.2020.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 10.291, de 12 de março de 2020, que **“institui no calendário oficial do Município a celebração da campanha ‘julho verde’ e dá outras providências”**, emitiu o seu parecer com o seguinte entendimento, após a apresentação das Informações pelo Legislativo Andreense:

“(...)”

*De proêmio, é importante ressaltar que **cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas relacionadas a fatos ou pessoas que façam parte de sua história, bem como para incluir em seu calendário eventos típicos da localidade ou voltados à conscientização coletiva de práticas benéficas.***

⁶ 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

Os limites residem tão somente no que tange à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.

Não é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa para a criação destas datas comemorativas ou de incentivo de práticas coletivas, podendo a Câmara de Vereadores legislar sobre esta matéria.

(...)⁷ (g/n)

Deste modo, não há vício de competência que possa macular a propositura em apreço.

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

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores e gestão administrativa.**

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para

⁷ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216625-96.2020.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 28/05/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 a proposta legislativa em apreço não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), 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. 42 do mesmo diploma legal.

Não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por Vereador versando sobre a matéria aqui tratada, desde que não sejam previstos deveres ou obrigações ao Executivo no que diz respeito à logística e à operacionalização, o que macula o projeto de vício de iniciativa.

A propósito do tema, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 10.291, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, que “institui no calendário oficial do município a celebração da campanha 'Julho Verde' e dá outras providências” - Lei que, ao instituir aludida data comemorativa, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não viola o princípio da separação de poderes (ao instituir a data comemorativa), mas invade a esfera da gestão administrativa, ao impor atribuições ao Poder Executivo, em seu art. 2º, incisos I e II Artigo 2º, incisos I e II da Lei 10.291/2020 que impõe ao Poder Executivo a realização, “durante o mês de julho de cada ano”, “nas escolas públicas do Município”, de “atividades e debates que terão como objetivo: I





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

conscientizar as crianças das necessidades de cuidados precoces e dos bons hábitos para evitar o câncer; II promover diagnósticos e identificar dentre os alunos possíveis casos clínicos” Dispositivos que criam e disciplinam obrigações e tarefas para os órgãos do Poder Executivo, atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento - Ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts.5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, “2”; 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art.144 da mesma Carta) - Inconstitucionalidade configurada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE- Alegação de violação do artigo 25 da CE - Improcedência - Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecução da lei no exercício orçamentário em que aprovada - Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte - Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada parcialmente procedente.”⁸ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 10.284, de 27 de fevereiro de 2020, do Município de Santo André - Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do evento “Bola Moto Fest” no calendário oficial do Município - Vício de iniciativa não configurado - Tema de Repercussão Geral nº 917 - Criação de despesas que podem acarretar a inexecução da norma no mesmo exercício em que promulgada, em caso de ausência de recursos – Imposição de obrigação ao Poder Executivo Violação ao princípio da separação dos poderes, à direção superior da Administração e ao constante no art. 47, inciso III, da Constituição Bandeirante – Ação direta julgada procedente em parte.”⁹ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.751/2014 que inclui no calendário oficial de eventos do Município a “Corrida Ciclística”. Norma guerreada que não versou simplesmente sobre a instituição de data comemorativa no calendário oficial do Município, mas, ao revés, instituiu evento esportivo com criação de obrigações ao Executivo e despesas ao erário,

⁸ TJ-SP - ADI: 2216625-96.2020.8.26.0000, Relator: José Carlos Saletti, Data de Julgamento: 29/08/2021, Órgão Especial.

⁹ TJ-SP - ADI: 2096691-47.2020.8.26.0000, Relator: Ademir Benedito, Data de Julgamento: 02/11/2020, Órgão Especial.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sem previsão orçamentária e indicação da fonte e custeio. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25 e 144 da Carta Bandeirante, aplicáveis ao município por força do princípio da simetria constitucional. Inconstitucionalidade reconhecida. [...].”¹⁰ (g/n)

“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.”¹¹ (g/n)

Além disso, não há impedimento algum a que datas comemorativas sejam informadas por objetivos ou princípios, contanto que não obriguem de qualquer forma o Poder Executivo, traduzindo-se como meras inspirações e diretrizes do evento. Inclusive, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – onde há vários precedentes em ações diretas de inconstitucionalidade sobre a instituição de datas comemorativas –, foi julgado constitucional o artigo 2º da Lei Municipal nº 11.409, de 08 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, por apenas ter fixado os objetivos da Semana de Conscientização, Prevenção e Combate à Verminose. Eis aqui parte do esclarecedor voto adotado:

“Como referi por ocasião da decisão em que indeferi a medida liminar (págs. 83/84), não se vê invasão de competência normativa do Poder Executivo, porquanto, instituída semana de conscientização, prevenção e combate à verminose naquela municipalidade, o artigo 2º, ora impugnado, não vai além de fixar os

¹⁰ TJ-SP - ADI: 21628784720148260000 SP 2162878-47.2014.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 11/03/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2015.

¹¹ ADI nº 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, julgado em 23/10/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

objetivos da campanha, sem fixar novas incumbências a servidores que, à evidência, e se necessárias, não irão além das de cunho ordinário, situação a não exigir peculiaridades características de aumento de despesas ordenadas pelo Legislativo.” (g/n)

Transcreve-se, ainda, ementa de outro julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre idêntica matéria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.898, de 25 de abril de 2016, do Município de Mirassol, que 'Institui A Semana de Combate ao Aedes Aegypt no âmbito do Município de Mirassol'. Inicial que aponta ofensa a dispositivos que não guardam relação com o tema em debate, tal como carece de fundamentação correlata (artigos 1º, 111, 180 e 181 da CE, bem como artigo 22, inciso XXVII da CR). Impertinência de exame. Iniciativa oriunda do poder legislativo local. Viabilidade. Inconstitucionalidade formal não caracterizada. Lei que não disciplina matéria reservada à Administração, mas sim sobre programa de conscientização de caráter geral. Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma. ATO normativo, ademais, que não impõe qualquer atribuição ao Executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV E XIX, da Constituição Bandeirante, não constatada. Previsão orçamentária genérica que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes. Pretensão improcedente.”¹²
(g/n)

E ainda, no que diz respeito à instituição de datas comemorativas, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal analisou a constitucionalidade de lei municipal que instituiu o **Dia do Evangélico**. Da decisão extrai-se o seguinte ponto digno de nota, sublinhando ainda que o ordenamento jurídico brasileiro admite inclusive a instituição de feriados religiosos:

“1 -- A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 19, I, VEDA A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS, ESTABELEECER CULTOS RELIGIOSOS OU IGREJAS, SUBVENCIONÁ-LOS, EMBARAÇAR-LHES O FUNCIONAMENTO OU

¹² TJSP - ADI 2101150-34.2016, rel. Des. FRANCISCO CASCONI, Órgão Especial, julgado em 19.10.2016.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

MANTER COM ELES OU SEUS REPRESENTANTES RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA OU ALIANÇA. 2 -- NÃO PROÍBE QUE ALGUM DESSES ENTES DA FEDERAÇÃO, NO EXERCÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, INSTITUA DATA COMEMORATIVA, A EXEMPLO DO QUE FEZ O DISTRITO FEDERAL, QUANDO INSTITUIU O DIA DO EVANGÉLICO. 3 -- NÃO É, PORTANTO, INCONSTITUCIONAL LEI ASSIM EDITADA. E OS ATOS COMETIDOS COM BASE NELA SÃO VÁLIDOS, COMO SÓI ACONTECER COM A COMEMORAÇÃO DO DIA DO EVANGÉLICO QUE SE CARACTERIZA EXERCÍCIO REGULAR DE UM DIREITO -- O DE CULTO RELIGIOSO (CF, ART. 5º, VI). E QUEM EXERCE UM DIREITO, SALVO ABUSO, NÃO CAUSA DANO A OUTREM (CC, ART. 160, I). 4 -- VISLUMBRAR EM SITUAÇÕES QUE TAL PRECONCEITO OU DISCRIMINAÇÃO É EMPRESTAR RAZÃO À INTOLERÂNCIA RELIGIOSA, PRAGA QUE, AO LONGO DA HISTÓRIA, TEM FEITO E CONTINUA FAZENDO INÚMERAS VÍTIMAS. 5 - APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

Por outro lado, de se observar que instituir data comemorativa, religiosa, cívica ou atinente a alguma manifestação cultural, como ocorre com o carnaval, não configura discriminação ou preconceito. Sem qualquer razão de ser, portanto, a invocação da L. 9.459/97. Registre-se ainda que da mesma maneira que se instituiu, por lei, no âmbito do Distrito Federal, feriado no dia 30 de novembro, data comemorativa do dia do evangélico, vários são outros dias do ano, por tradição da religião católica, considerados feriados nacionais, em comemoração a algum dia santo, a exemplo dos feriados da Semana Santa, Corpus Christi, Nossa Senhora da Aparecida, Natal, para não dizer dos feriados municipais em comemoração ao dia da santa ou santo padroeiro da cidade. São dias dedicados à oração, peregrinação, meditação e reflexão dos católicos, mas que os crédulos de outras religiões, a exemplo dos evangélicos, não podem sentir constrangimento, vergonha, humilhação ou que estão sendo desmoralizados, porque obrigados a escutar referências a respeito da data comemorativa... De se observar, portanto, que a instituição do feriado religioso comemorativo ao dia do Evangélico está em perfeita harmonia com a Constituição Federal e com a legislação específica que rege a matéria.”¹³

Portanto, tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, inclusive na previsão do parágrafo único do art. 3º, da propositura, uma vez que apenas estabelece os objetivos da data comemorativa, prevendo expressamente deveres ou





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

responsabilidades ao Poder Executivo, mais de forma autorizativa, portanto, o comando normativo é facultativo.

2.2.2. Ausência de indicação de receita para suportar a despesa

Outra questão posta pelo Alcalde em suas razões, é que a execução da lei implicaria em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de***

¹³ TJ-DF AC 20010110875766 DF; 4ª Turma Cível, Data de publicação: 27/02/2002.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. **Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.**"¹⁴ (negritamos)*

*"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. **A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo.** 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. **Ainda que assim não fosse, a 'ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro'**"¹⁵. (negritamos)*

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3. CONCLUSÃO

¹⁴ STF, ARE 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.

¹⁵ STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 157/2021, é **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL**.

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, 07 de fevereiro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

"

