



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 6837/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 59/2019, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 012.01.2020, referente ao Autógrafo nº 218/2019, em relação ao Projeto de Lei nº 59/2019, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa da propositura, a Lei Municipal nº 9.809, de 31 de março de 2016, posteriormente alterada pela Lei Municipal nº 9.860, de 08 de julho de 2016 e pela Lei Municipal nº 9.896, de 30 de setembro de 2016, foi declarada inconstitucional, de forma incidental, nos autos do Processo nº 1027108-47.2018.8.26.0554 – Mandado de Segurança Cível, tendo como impetrante o Condomínio Edifício Way Casa Branca e como impetrados a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SDGE e outro.

Por fim, alega que havia muitos processos que ainda estavam sob análise, de modo que, com a suspensão da aplicação da Lei Municipal nº 9.809, de 31 de março de 2016, ficaram sem solução, onde a regularização dos processos pendentes trará maior segurança aos proprietários que tinham a expectativa da regularização e permitirá o lançamento das áreas acrescidas, regularizando o Cadastro Fiscal do Município.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 59/2019, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, com 10 (dez) Emendas Modificativas, e seu texto final





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, os **§§ 1º e 2º do art. 2º e o inciso V do art. 4º**, que foram introduzidos no texto da propositura, através da **Emenda Modificativa nº 06/2019**, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Em suas argumentações, o Alcaide alega que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Aduz que, a Lei Municipal nº 9.995, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências, foi declarada inconstitucional através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2038296-33.2018.8.26.0000, conforme argumentos constantes do Acórdão com relatoria do desembargador Álvaro Passos do Tribunal de Justiça de São Paulo, na qual entendeu tratar-se de regras de direito urbanístico, e, portanto, atividade típica do Executivo, caracterizando vício de iniciativa.

Por fim, argumenta que o §2º do art. 2º, acrescentado pelo Legislativo, que prevê que “serão apreciados e passíveis de regularização os processos administrativos protocolados até 31/12/2020” colide com o disposto no art. 34 de referido Autógrafo que estabelece que “os benefícios desta lei poderão ser solicitados dentro do período máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação”, tornando a norma inaplicável, bem como quanto ao inciso V do art. 4º cuja redação proposta trará prejuízos no cadastro dos imóveis quando da análise técnica dos processos em andamento.

Ao final resolve vetar os **§§ 1º e 2º do art. 2º e o inciso V do art. 4º**, que foram introduzidos no texto da propositura, através das **Emendas Modificativas nº 06/2019 e nº 08/2019**, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto parcial 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 argumenta que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Aduz que, a Lei Municipal nº 9.995, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências, foi declarada inconstitucional através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2038296-33.2018.8.26.0000, conforme argumentos constantes do Acórdão com relatoria do desembargador Álvaro Passos do Tribunal de Justiça de São Paulo, na qual entendeu tratar-se de regras de direito urbanístico, e, portanto, atividade típica do Executivo, caracterizando vício de iniciativa.

Convêm salientar que, a simples alegação de ocorrência de “**vício de iniciativa**”, sem levar em consideração que o Projeto de Lei nº 59/2019, foi deflagrado pelo Alcaide, não nos parece **tecnicamente e juridicamente adequado**.

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

Para o professor alemão Georg Jellinek o federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo **“autonomia política”**, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

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

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

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

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ª ed., México: FCE, 2004, pg. 553.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente*².

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*³

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”***⁴. (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,

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

³ 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.

⁴ 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

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 a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*⁶

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”*⁷.

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a pretensão veiculada no projeto insere-se no âmbito do **Direito Urbanístico** e a competência do **Município** para legislar sobre a matéria decorre do preceito constitucional que assegura à comuna, **autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182).**

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles:

“... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação o

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

⁷ 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

Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano.⁸ (g/n)

Vê-se, assim, que insere-se a propositura no âmbito da regulamentação municipal, que tem por objetivo não só o controle técnico-funcional da construção individualmente considerada, mas também o ordenamento da cidade no seu conjunto.

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 criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administrativa pública.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 380/381 e 384.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 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 Maluf⁹, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

"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 Júnior¹⁰, 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.

⁹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

¹⁰ 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

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)

A Constituição, 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

Em que pese no caso da Lei Municipal nº 9.995, de 25 de setembro de 2017, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregularidades no Município de Santo André, na ADI nº 2038296-33.2018.8.26.0000, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ter declarado a inconstitucional da lei, por entender que as suas regras referem-se ao direito urbanístico e, portanto, são atividades típicas do Poder Executivo, a mesma Corte de Justiça, em outro julgado se manifestou de forma diferente, senão vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Lei Complementar nº 286, de 18.02.16 do município de Suzano, de iniciativa parlamentar, alterando preceitos da Lei Complementar nº 025, de 01.03.96, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, ao incluir normas de acessibilidade, consistente em instalação de elevadores, em edificações residenciais coletivas, com mais de dois pavimentos. Vício de iniciativa. Ausência de vício. Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Precedentes. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, o ônus com o cumprimento da nova exigência, ainda que em favor da acessibilidade, será suportado pela população. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação”.*¹¹

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais possui o mesmo entendimento, a saber:

¹¹ TJSP, ADI 22563000820168260000 SP 2256300-08.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 24/05/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/05/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL Nº 3.266/2016 - MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL - MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO, E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO - CAUTELAR INDEFERIDA. 1- *As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III, do art. 66 da CE/89, não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento, uso, e ocupação do solo urbano.* 2- *Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo.* 3- *Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida*".¹² (g/n)

Ressaltamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 218110, que tinha como objeto a verificação da constitucionalidade de Lei do Município de Ribeirão Preto que tratava do **uso e ocupação do solo, oriunda de projeto de lei encaminhado pelo Poder Legislativo:**

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira ao Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido”.¹³ (g/n)

Dessa forma, podemos concluir que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo em relação à matéria, é de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Partindo da premissa de que aceitássemos os argumentos do Prefeito pelo vício de iniciativa, a questão posta refere-se à possibilidade e limitações ao Poder de Emenda do Poder Legislativo, em projetos de lei de iniciativa privativa do

¹² TJMG, ADI 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data de Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018.

¹³ STF, RE 218110, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Chefe do Poder Executivo, tendo em vista as Emendas Modificativas aprovadas pelo Parlamento.

2.2.2. Dos Limites ao Poder de Emenda do Legislativo em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os 03 (três) Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Política e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

A apresentação de emendas, encarada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar”*¹⁴.

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 203.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

O Ministro do Supremo Tribunal federal, Alexandre de Moraes indica o limite genérico a que se submetem as emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada:

***“Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República a Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo.*”**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Ha, entretanto, exceção ao texto constitucional (...) **as emendas parlamentares devem guardar pertinência temática com o projeto de lei apresentado, e não pode, pois, haver a desnaturação da proposta original.***¹⁵ (g/n)

Inácio Magalhães Filho em artigo intitulado “Limites ao Poder de Emendar” ressalta os limites as emendas parlamentares balizadas pelo aumento de despesas e desfiguração da iniciativa, nas seguintes palavras:

“Observe-se que, ao votar Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei de autoria da governadora do DF, os parlamentares usufruíram de seu poder de emenda, constitucionalmente assegurado, todavia, esse poder de emendar, sofre limitação no próprio texto constitucional, quando da apreciação de leis cuja competência seja do chefe do Poder Executivo.

Essa restrição a atuação parlamentar ocorre, notadamente, quando da emenda do legislativo deflui aumento de despesas, nos moldes do inc. I do art. 63 da Constituição...

*Entrementes, convém aduzir, também, que o poder de emenda dos parlamentares, na apreciação de leis de iniciativa privativa do governador, como no caso presente, não pode ocasionar modificação de tal sorte substancial que altere de forma irrecuperável o projeto original emanado do Poder Executivo.*¹⁶ (g/n)

Podemos concluir que em relação à abrangência e às limitações a este poder, identificam-se basicamente 02 (dois) tipos de restrições às emendas parlamentares **(a) a proibição de emendas que aumentem despesas (art. 63, inc. I); (b) a exigência de demonstração de relação de pertinência temática (correspondente lógico) entre a emenda e a natureza do ato normativo (construção jurisprudencial).**

Analisando o Projeto de Lei nº 59/2019, as 10 (dez) Emendas Modificativas apresentadas demonstram relação de pertinência temática, pois versam sobre o mesmo assunto e não vislumbramos modificação substancial na proposta original apresentada pelo Poder Executivo, que caracteriza-se usurpação da competência.

¹⁵ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**, 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003, pg. 1148.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, as 10 (dez) Emendas Modificativas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo Andreense sobre essa perspectiva são legais e constitucionais.

Corroborando essa tese, podemos verificar que o veto parcial recaiu somente sobre o texto das Emendas Modificativas nº 06/2019 e nº 08/2019. Ora se o seu argumento fosse válido e houvesse algum problema de ordem legal, o Alcaide deveria vetar o texto de todas as 10 (dez) Emendas Modificativas e não somente de 02 (duas) Emendas, porque, não nos parece razoável considerar que todas as outras 08 (oito) Emendas Modificativas são constitucionais e somente 02 (duas) são inconstitucionais.

2.3. Da contrariedade ao interesse público

Alega o Chefe do Poder Executivo que o §2º do art. 2º, acrescentado pelo Legislativo, que prevê que “serão apreciados e passíveis de regularização os processos administrativos protocolados até 31/12/2020” colide com o disposto no art. 34 de referido Autógrafo que estabelece que “os benefícios desta lei poderão ser solicitados dentro do período máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação”, tornando a norma inaplicável, bem como quanto ao inciso V do art. 4º cuja redação proposta trará prejuízos no cadastro dos imóveis quando da análise técnica dos processos em andamento.

Prudente salientar que tais dispositivos foram inseridos ao texto da propositura, através das Emendas Modificativas nº 06/2019 e nº 08/2019.

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

Dessa forma, compete ao Parlamento ponderar as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo e deliberar sobre a manutenção ou não do veto oposto, pois

¹⁶ MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 34 jan./dez. 2008, pg. 37.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

nesta hipótese, nos argumentos apresentados, não está presente a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que as Emendas Modificativas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo, ao Projeto de Lei nº 59/2019, de iniciativa do Poder Executivo são **legais e constitucionais**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto aos §§ 1º e 2º do art. 2º e o inciso V do art. 4º, que foram introduzidos no texto da proposição, através das Emendas Modificativas nº 06/2019 e nº 08/2019, 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, 27 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

