



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 3378/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Edilson Fumassa

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 89/2019, que autoriza o Executivo a criar a delegacia especializada no atendimento para pessoa com deficiência no Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 259.11.2019, referente ao Autógrafo nº 168/2019, em relação ao Projeto de Lei CM nº 89/2019, que autoriza o Executivo a criar a delegacia especializada no atendimento para pessoa com deficiência no Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa que motivou a propositura, no Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 45.606.048 brasileiros, 23,9% da população total têm algum tipo de deficiência – visual, auditiva, motora e mental ou intelectual – sendo que 147.051 são moradores de Santo André.

Por fim, informa que visando à integridade, respeito, garantia e preservação da vida destas pessoas, é que propomos a criação da delegacia especializada para atendimento as pessoas com deficiência.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei CM nº 89/2019, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas argumentações, alega que o projeto visa autorizar o Poder Executivo Municipal a criar delegacia especializada, seara cuja competência é concorrente da União e dos Estados e Distrito Federal e exclusiva dos Estados no que diz respeito ao exercício das funções aqui tratadas (art. 24, XVI e parágrafos, art. 144, §1º, IV, todos da Constituição Federal).

Aduz que, não há competência outorgada ao Município pela Carta Magna para legislar acerca da matéria, tanto considerando que esta extrapola o âmbito de interesse local, como em face de previsão específica contida no art. 144, §8º, que autoriza os Municípios tão somente a constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Alega que, segundo o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º, da Constituição Federal, há uma delimitação do campo de atuação entre os Poderes Constituídos, por meio de uma repartição de competências.

E ainda, que a Constituição Federal reservou ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Aduz que, a Lei Orgânica do Município em seu art. 42, VI, por sua vez estabelece:

*“Art. 42. É de competência **exclusiva** do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

(...)

***VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”** (grifos realizado pelo Executivo)*

Por fim, afirma que o projeto padece de vício de iniciativa.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcalde alega inconstitucionalidade da propositura, pois o projeto visa autorizar o Poder Executivo Municipal a criar delegacia especializada, seara cuja competência é concorrente da União e dos Estados e Distrito Federal e exclusiva dos Estados no que diz respeito ao exercício das funções aqui tratadas (art. 24, XVI e parágrafos, art. 144, §1º, IV, todos da Constituição Federal).

Aduz que, não há competência outorgada ao Município pela Carta Magna para legislar acerca da matéria, tanto considerando que esta extrapola o âmbito de interesse local, como em face de previsão específica contida no art. 144, §8º, que autoriza os Municípios tão somente a constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Alega que, segundo o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º, da Constituição Federal, há uma delimitação do campo de atuação entre os Poderes Constituídos, por meio de uma repartição de competências.

E ainda, que a Constituição Federal reservou ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Aduz que, a Lei Orgânica do Município em seu art. 42, VI, por sua vez estabelece:

*“Art. 42. É de competência **exclusiva** do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

(...)

***VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”** (grifos realizado pelo Executivo)*

Por fim, afirma que o projeto padece de vício de iniciativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2.1. Da competência legislativa para disciplinar sobre segurança pública

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

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

Em relação ao tema do presente projeto de lei, o art. 144 da Constituição Federal prevê que **compete ao Estado assegurar a segurança pública** como um de seus deveres primordiais, consistindo em garantia constitucional indisponível:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos...”

Cabe fundamentalmente à **União e aos Estados-membros o dever de organização e legislação acerca da segurança pública**. Esse é o ensinamento de José Afonso da Silva, segundo o qual **é de responsabilidade primária dos Estados o exercício da atividade de segurança pública**, cabendo inclusive intervenção federal em casos de incumprimento (art. 34, III, CF/88)¹.

Pela teoria dos poderes implícitos (*implied powers*) – originada no voto do juiz John Marshall, proferido no *leading case* Mc Culloch versus Maryland, de 1819 - **quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispões**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

também, implicitamente, dos meios necessários de execução. Se o governante tem atribuição para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício.²

Dessa forma, a implantação de uma política de segurança pública, com a criação de delegacia especializada no atendimento para pessoas com deficiência, compete à União e aos Estados-membros, e não aos Municípios, em decorrência da aplicação do princípio federativo, sendo, portanto, a presente propositura inconstitucional.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 89/2019, é **INCONSTITUCIONAL**.

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, 03 de fevereiro de 2020.

¹ DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 42ª ed., São Paulo: Malheiros, 2019, p. 757/758.

² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Pareceres do Consultor-Geral da República**, volume 68, p. 99/100.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

