



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 3153/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereadores Carlos Ferreira e Toninho Caiçara

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 90/2022, que autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a tolerância na utilização de estacionamento rotativo pago Zona Azul por veículos automotores, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 157.09.2022, referente ao Autógrafo nº 107, de 2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 90/2022, que autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a tolerância na utilização de estacionamento rotativo pago Zona Azul por veículos automotores, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa, o presente Projeto de Lei tem como finalidade proporcionar ao cidadão uma tolerância razoável para retirar o tíquete do estacionamento rotativo pago (Zona Azul). Tendo em vista várias reclamações dos munícipes de Santo André, de que não há parquímetros em todas as ruas onde estão localizados os estacionamentos rotativos, é razoável a adoção de tolerância para não os prejudicar.

E ainda, grande parte dos munícipes relatam dificuldades de retirar os tíquetes quando estacionam seus veículos nas vias em que há estacionamento rotativo Zona Azul, por motivos relacionados à distância dos equipamentos eletrônicos de emissão de tíquetes e também de não encontrarem os agentes responsáveis. Com frequência, quando os munícipes vão retirar o tíquete, encontram notificações em seus para-brisas, tendo que pagar o valor de R\$ 18,00 (dezoito reais), para não serem multados.

Por fim, argumenta que, este Projeto de Lei visa proporcionar uma tolerância de 10 (dez) minutos para que os motoristas possam retirar o tíquete tranquilamente, sem





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

que sejam multados pelo agente responsável. Atualmente existe aplicativo de celular para facilitar o pagamento, porém ainda existe uma parcela significativa da população que não possui conhecimento suficiente para utilizá-lo. O agente de trânsito ou autoridade competente poderá ser responsável pelo controle do prazo da tolerância gratuita no estacionamento rotativo Zona Azul.

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, o art. 18 da Constituição Federal, de 1988, 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 próprios.

E ainda, a Constituição Federal, no art. 175, prevê que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Assim, diante da matéria aqui abordada, trata-se da organização e gestão administrativa sendo que a competência é privativa do Poder Executivo.

Argumenta que, ao almejar instituir período de isenção na exploração de estacionamento rotativo de veículos em vias e logradouros públicos, no âmbito da Administração Municipal, ocorreu em evidente interferência do Legislativo local em matéria de competência própria do Executivo, alterando a rotina e estrutura de unidades administrativas e utilização privativa de bens públicos municipais.

Aduz que, o estacionamento remunerado rotativo em vias e logradouros públicos reflete o exercício da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, a essência do serviço público concedido é manter a rotatividade nos espaços, melhorando a acessibilidade das pessoas às áreas do município, dinamizando o comércio, reduzindo o número de pequenos acidentes nas vias públicas, beneficiando usuários, comerciantes, assim aprimorando a prestação de um serviço público.

Argumenta que, anteriormente a prestação de serviços, quando o Poder Público optou por realizar a concessão para exploração e gestão das áreas destinadas ao Estacionamento Rotativo pago, verificou-se o mapeamento, projetos e estudos os quais foram usados para a realização do certame, onde ocorreu à exposição da metodologia da análise econômico-financeira aplicada aos estudos realizados, apresentação das memórias de cálculo de todos os componentes da avaliação econômica, na qual foram apresentadas, várias metodologias e parâmetros aplicados, preços, salários e custos em geral.

Aduz que, o estudo econômico financeiro demonstrou a viabilidade econômico-financeira da concessão do estacionamento rotativo de Santo André, a partir de um conjunto de variáveis afetas à geração das receitas, custos e investimentos, em diferentes cenários de tarifa aplicados nos cálculos de receitas.

Alega ainda que, a pretensa concessão de tolerância no estacionamento rotativo trará evidentes reflexos econômicos à concessionária responsável pela execução do serviço público, bem como desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão envolvendo a prestação do serviço, regido nos termos do Contrato nº 159/2020, e ao próprio Poder Público, tendo em vista a redução no repasse contratual, interferindo no equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, especialmente quanto à obrigatoriedade da manutenção da proposta, ao conceder descontos, isenções, tolerâncias, sem qualquer forma de compensação, ofensa evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, o Projeto de Lei ao instituir tolerância de 10 (dez) minutos na utilização dos veículos automotores em áreas de estacionamento rotativo pago Zona Azul no Município acaba por disciplinar a questão referente à organização do sistema viário e conceder uma isenção tarifária.

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

Alega que, considerando ser exclusiva do Poder Executivo a iniciativa para definir a forma de prestação do serviço de estacionamento rotativo, inclusive das hipóteses de isenção tarifária, o Projeto de Lei CM nº 90, 2022 sofre de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, sendo juridicamente inviável.

Por fim, há incoerência entre o parágrafo único do art. 1º e o art. 2º do presente Projeto de Lei, que aparentemente, traz a tolerância de 10 (dez) minutos no estacionamento rotativo – uso de pisca alerta, todavia, também afirma que no período de tolerância deverá ocorrer o pagamento da Zona Azul, ou seja, Projeto de Lei contraditório e totalmente ineficaz.

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

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

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

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

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide ressalta que, o art. 18 da Constituição Federal, de 1988, 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 próprios.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, a Constituição Federal, no art. 175, prevê que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Assim, diante da matéria aqui abordada, trata-se da organização e gestão administrativa sendo que a competência é privativa do Poder Executivo.

Argumenta que, ao almejar instituir período de isenção na exploração de estacionamento rotativo de veículos em vias e logradouros públicos, no âmbito da Administração Municipal, ocorreu em evidente interferência do Legislativo local em matéria de competência própria do Executivo, alterando a rotina e estrutura de unidades administrativas e utilização privativa de bens públicos municipais.

Aduz que, o estacionamento remunerado rotativo em vias e logradouros públicos reflete o exercício da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.

Alega que, a essência do serviço público concedido é manter a rotatividade nos espaços, melhorando a acessibilidade das pessoas às áreas do município, dinamizando o comércio, reduzindo o número de pequenos acidentes nas vias públicas, beneficiando usuários, comerciantes, assim aprimorando a prestação de um serviço público.

Argumenta que, anteriormente a prestação de serviços, quando o Poder Público optou por realizar a concessão para exploração e gestão das áreas destinadas ao Estacionamento Rotativo pago, verificou-se o mapeamento, projetos e estudos os quais foram usados para a realização do certame, onde ocorreu à exposição da metodologia da análise econômico-financeira aplicada aos estudos realizados, apresentação das memórias de cálculo de todos os componentes da avaliação econômica, na qual foram apresentadas, várias metodologias e parâmetros aplicados, preços, salários e custos em geral.

Aduz que, o estudo econômico financeiro demonstrou a viabilidade econômico-financeira da concessão do estacionamento rotativo de Santo André, a partir de um conjunto de variáveis afetas à geração das receitas, custos e investimentos, em diferentes cenários de tarifa aplicados nos cálculos de receitas.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega ainda que, a pretensa concessão de tolerância no estacionamento rotativo trará evidentes reflexos econômicos à concessionária responsável pela execução do serviço público, bem como desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão envolvendo a prestação do serviço, regido nos termos do Contrato nº 159/2020, e ao próprio Poder Público, tendo em vista a redução no repasse contratual, interferindo no equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, especialmente quanto à obrigatoriedade da manutenção da proposta, ao conceder descontos, isenções, tolerâncias, sem qualquer forma de compensação, ofensa evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

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

E ainda, o Projeto de Lei ao instituir tolerância de 10 (dez) minutos na utilização dos veículos automotores em áreas de estacionamento rotativo pago Zona Azul no Município acaba por disciplinar a questão referente à organização do sistema viário e conceder uma isenção tarifária.

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

Alega que, considerando ser exclusiva do Poder Executivo a iniciativa para definir a forma de prestação do serviço de estacionamento rotativo, inclusive das hipóteses de isenção tarifária, o Projeto de Lei CM nº 90/2022 sofre de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, sendo juridicamente inviável.

Por fim, há incoerência entre o parágrafo único do art. 1º e o art. 2º do presente Projeto de Lei, que aparentemente, traz a tolerância de 10 (dez) minutos no estacionamento rotativo – uso de pisca alerta, todavia, também afirma que no período de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tolerância deverá ocorrer o pagamento da Zona Azul, ou seja, Projeto de Lei contraditório e totalmente ineficaz.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal referente a regulamentação do trânsito

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

Para Hely Lopes Meirelles:

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

(...)

De um modo geral, pode-se dizer que cabe á União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). O art. 24 do CTB elenca as várias competências municipais nos incisos I a XXI: cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; planejar, projetar, regular e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas; implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário, coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas; estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito; executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito; aplicar penalidades de advertência por escrito e multa por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; fiscalizar, autuar





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos,...”¹. (g/n)

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

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

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

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

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

Ato normativo (lei nº 3.213/2015, do município do Santos/SP) que não invade competência legislativa constitucional de ente federado diverso - Tema central da controvérsia (transporte) que afeta União, Estados e Municípios - Ente municipal que ostenta competência para legalmente dispor sobre assunto de interesse local no

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

âmbito de seus limites geográficos - Diploma atacado que não institui regra ou diretriz de caráter geral sobre transporte e trânsito.

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

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

Detalhada análise do diploma normativo impugnado conduz à inexorável conclusão de sua plena consonância, no aspecto da competência legislativa constitucional, com a ordem normativa hierarquicamente superior, preservado incólume o pacto federativo (artigo 1º da Constituição da República, incorporado também no artigo 1º da Carta Paulista)."³(g/n)

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

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

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

Desse modo, não resta dúvida acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal e pela legislação nacional de regência, para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo Projeto de Lei CM nº 90/2022.

Embora a matéria constante da presente proposta seja de competência municipal (**autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a tolerância na utilização de estacionamento rotativo pago Zona Azul por veículos automotores, e dá outras providências**) em casos análogos, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem decidido pela **inconstitucionalidade das leis municipais, por tratar-se de gestão administrativa-patrimonial, inserindo-se, portanto, na organização administrativa**, que somente poderá ser disciplinada por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O uso privativo de bem público, com prerrogativa de exploração, como é o estacionamento rotativo, em vias e logradouros públicos, é típico ato de polícia administrativa, disciplinando a fruição desses bens.

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.901, de 22 de abril de 2020, do Município de Registro, que “AUTORIZA O DESCONTO AUTOMÁTICO DE CRÉDITOS DO SALDO DO APLICATIVO DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO COMO TARIFA DE REGULARIZAÇÃO, PELAS IRREGULARIDADES COMETIDAS, ALTERANDO O ART. 10 DA LEI N. 210/2001, E ADICIONA OS TEMPOS DE ALOCAÇÃO DE VAGAS A SEREM PREVISTAS NO ATO DE CONCESSÃO/PERMISSÃO” - Ofensa ao princípio da separação dos poderes Vulneração à reserva da Administração – Desrespeito à competência normativa, consoante disposto nos artigos 5º; 24, parágrafo 2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX,

³ TJSP, ADI nº 2257251-02.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Desembargador Francisco Casconi, publicado em 18/08/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

'a', e 144 da Constituição Estadual - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da mencionada norma".⁴ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.957, DE 17 DE AGOSTO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE POÁ, QUE, ALTERANDO LEGISLAÇÃO ANTERIOR, DISPÕE SOBRE A TOLERÂNCIA DE 15 (QUINZE) MINUTOS AO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO, NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO, ALÉM DE DESOBRIGAR A EXPOSIÇÃO DO CARTÃO DE ESTACIONAMENTO NA HIPÓTESE EM QUE ESPECIFICA. INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. INVIABILIDADE, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE. PRECEDENTES. OCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE REFLEXOS NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FIRMADO COM EMPRESA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO, A VIOLAR ARTIGO 117 DA CARTA PAULISTA. PRETENSÃO PROCEDENTE.”⁵ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE RIO CLARO nº 4.404, de 19 de setembro de 2012 - ALTERAÇÃO DE LEI ANTERIOR REGULAMENTANDO A UTILIZAÇÃO DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ZONA AZUL) CARACTERIZAÇÃO – VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA LEGISLATIVA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - Projeto de lei de iniciativa de Vereador, aprovado e promulgado pela respectiva Câmara Municipal, com veto do Alcaide de Rio Claro, que modifica a legislação anterior regulamentadora da utilização do estacionamento rotativo pago de veículos automotores (Zona Azul) - Introdução da gratuidade do estacionamento em vias públicas locais para o período de dez minutos - Competência exclusiva do Poder Executivo Municipal - Inconstitucionalidade da Lei Municipal de Rio Claro nº. 4.404, de 19 de setembro de 2012, proclamada, à luz dos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo – AÇÃO

⁴ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2304757-32.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, jul. 15/09/2021.

⁵ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2173696-53.2017.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, jul. 13/12/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR DEFERIDA 'AB INITIO LITIS'.*⁶ (g/n)

No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2096327-17.2016.8.26.0000, rel. Des. Amorim Cantuária, julgada em 24/08/2016; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0117845-05.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, julgada em 02/10/2013; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0066433-69.2012.8.26.0000, rel. Des. Guerrieri Rezende, julgada em 22/08/2012.

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

2.2.2. Do equilíbrio econômico-financeiro do contrato

Ademais, caso seja o serviço prestado por empresa particular, mediante concessão, a aprovação do projeto de lei que concede isenção pode alterar o **equilíbrio econômico-financeiro do contrato, causando prejuízos ao concessionário**. É conveniente registrar que o concessionário tem direito adquirido à remuneração do serviço prestado e em caso de desestabilização da relação pactuada não poderá sofrer com encargos ou obrigações que o onerem excessivamente.

Esse inclusive é o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, em parecer jurídico elaborado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2019305-14.2015.8.26.0000, senão vejamos:

*“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.809, DE 29 DE JANEIRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE ITATIBA. **DISCIPLINA DO USO PRIVATIVO DE BEM PÚBLICO COMUM DO POVO CONSISTENTE NO ESTACIONAMENTO REGULAMENTADO (ZONA AZUL). INCONSTITUCIONALIDADE.** DILIGÊNCIA ALVITRADA. LIMITES À COGNIÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS.*

⁶ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 0229401-46.2012.8.26.0000, Rel. Des. Amado de Faria, jul. 10/04/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. OFENSA À MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Preliminar. 1. Recomendável, face as circunstâncias do caso concreto, a conversão do julgamento em diligência para intimar o Prefeito Municipal de Itatiba a corrigir a qualificação da petição inicial. 2. Limites à cognição judicial no processo objetivo de controle de constitucionalidade das leis. Precedentes do E. STF. A ofensa à legislação infraconstitucional não é suficiente para deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional não viabiliza a instauração da jurisdição constitucional. Ademais, à luz do art. 125, § 2º, CF/88, o contencioso estadual de constitucionalidade de ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, não cabendo alegação de ofensa à Constituição Federal. Mérito. 3. É inconstitucional lei local, de iniciativa parlamentar, que disciplina o uso privativo de bem público de uso comum do povo, dispondo sobre a obrigatoriedade de tolerância de 15 (quinze) minutos ao sistema de estacionamento rotativo pago, nas vias e logradouros do Município, por se situar a matéria no âmbito da reserva de Administração decorrente do princípio da separação de poderes, ao refletir o exercício da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo. Ofensa aos arts. 5º e 47, II e XIV, CE. 4. Ademais, à luz do conceito de causa de pedir aberta, **constata-se ofensa à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de delegação do serviço público**, correspondente na medida em que a norma não indica a fonte de recursos para cobertura das respectivas despesas (art. 117, CE/89). 5. Procedência da ação.”⁷ (g/n)

Neste sentido milita a Jurisprudência constitucional:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.** 1. A lei estadual afeta **o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração**

⁷ MP, Parecer em ADI nº 2019305-14.2015.8.26.0000, Subprocurador Geral de Justiça Jurídica, Nilo Spinola Salgado Filho, em 01/04/2015.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. (...) 3. *Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente*.⁸ (g/n)

A tarifa (preço público) é a fonte da remuneração de serviço público cuja execução foi delegada a particular por concessão ou permissão. Portanto, é destinado à remuneração do serviço prestado cujos custos são planejados e compõem a cláusula econômica do contrato administrativo como corolário da proposta vencedora na licitação, ao estabelecer-se qualquer tipo de isenção, essa equação restará rompida, gerando uma inconstitucionalidade.

2.2.3. Da Constitucionalidade das Leis Autorizativas

Conforme consta do art. 1º do Projeto de Lei CM nº 90/2022, “fica **autorizado** o Poder Executivo a dispor a tolerância de 10 (dez) minutos na utilização dos veículos automotores em áreas de estacionamento rotativo pago (Zona Azul) no município de Santo André.”

Trata-se de assunto complexo, objeto de muitas dúvidas. Alguns doutrinadores veem vício de iniciativa na apresentação de leis autorizativas. Outros apontam, também, a falta de efeitos jurídicos. Discute-se, inclusive, se, uma vez aprovada, tal lei seria passível de sanção.

Para outra corrente doutrinária, não se pode realçar qualquer menção à inconstitucionalidade por falta de iniciativa, uma vez que o projeto de lei visa autorizar o Poder Executivo **e não impor, determinar, vincular ou obrigar qualquer ato de gestão ou execução. Cabe ao Chefe do Poder Executivo analisar a pertinência para aplicação da lei ou simplesmente deixá-la até possível necessidade de aplicação de suas disposições.**

Através de uma leitura atual e adequada do princípio da separação dos poderes (cooperação institucional) e atendendo a interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo é possível defender a

⁸ STF, ADI nº 2.733-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 26/10/2005.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.

Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁹.

Dessa forma, em geral, a lei autorizativa é de iniciativa do Poder Executivo, que solicita ao Poder Legislativo, visando a afastar um obstáculo ao exercício de competência própria, competência que, no entanto, só pode ser exercida mediante prévia autorização legislativa.

Josaphat Marino destaca que inúmeras propostas legislativas de Deputados Federais e Senadores têm tido como objeto a concessão de uma autorização ao Chefe do Poder Executivo para que essa autoridade pratique determinados atos sob sua competência constitucional¹⁰. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a pratica do ato autorizado. Nesses casos de iniciativa parlamentar, a lei autorizativa não tem mais do que natureza de mera indicação.

Mesmo quando a iniciativa da lei é do Chefe do Poder Executivo, a autorização apenas significa abrir a possibilidade da prática do ato ou negócio jurídico autorizado. Mesmo autorizado, o titular do poder de efetivar o ato ou negócio poderá não efetivá-lo, sem que isso envolva qualquer responsabilidade de sua parte.

Por ser autorizativo o projeto não esbarra em qualquer vício de iniciativa, uma vez que serve para apenas indicar ao Poder Executivo a necessidade de aplicação de uma regra que não foi atendida¹¹.

⁹ A Constituição Federal prevê algumas hipóteses de leis autorizativas, como por exemplo, só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação. (art. 37, XIX).

¹⁰ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

¹¹ FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Quando o Executivo não esgota sua competência regular o Legislativo, por meio de projeto autorizativo, indica ao titular do Poder a faculdade de regulamentar ou não a questão invocada, sem imposição de qualquer sanção. A autorização por ser mero indicativo, sem aplicação de sanção, não comporta análise quanto a eventual inconstitucionalidade¹².

Josaphat Marino conclui que *“o comando das leis autorizativas tem por essência: apenas autorizar, indicar, sugerir ou mencionar a faculdade da Administração de praticar ou não o ato segundo critério de conveniência e oportunidade”*¹³.

E, continua:

“(...) esse tipo de lei não é suscetível de arguição de inconstitucionalidade. Não aprofundou a questão. Talvez assim tenha pensado, porque a mera autorização não cria direitos nem impõe obrigações, a despeito de seu efeito concreto; por isso ninguém teria a legitimidade para arguir sua inconstitucionalidade. Esta, na via direta, torna-se inviável diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o qual um tal tipo de lei não constitui ato normativo.

(...)

A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo.

A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio. A indicação parlamentar, como se sabe, é a proposição mediante a qual o Parlamentar sugere a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua

¹² Idem.

¹³ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

iniciativa exclusiva, sugestão que o destinatário acolhe ou não, segundo o seu alvedrio¹⁴. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“ADI 3181 / AP - AMAPÁ - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator (a)

Min. GILMAR MENDES

Partes

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

Julgamento: 25/09/2006

Publicação DJ 09/10/2006 PP-00028 Despacho

DECISÃO: O Governador do Estado do Amapá propôs ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 805, de 10 de janeiro de 2004, do Estado do Amapá, que autoriza o Poder Executivo do Estado a promover a doação dos imóveis que especifica e dá outras providências, *verbis: "Art. 1º Fica o Poder Executivo do Estado do Amapá, autorizado a promover a doação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA - AP, de dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro. Art. 2º Incumbe ao donatário as despesas com a lavratura da escritura pública, transcrição no Registro de Imóveis, manutenção e conservação do imóvel, bem como as despesas de consumo de água, energia elétrica e tributos que incidem sobre o imóvel. Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação." Em despacho de fl. 20, adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. A Assembléia Legislativa do Estado do Amapá prestou informações às fls. 28-29. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, às fls. 100-104. O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo não conhecimento da ação (fls. 108-111). A propósito, consta do parecer do Procurador-Geral da República: "6. Em primeiro lugar, mister se faz chamar a atenção para o caráter concreto da norma que figura como objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Não se pode negar que a lei estadual impugnada, ao autorizar o Poder Executivo a promover a doação de 2 (dois) imóveis determinados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, está despida de um mínimo de normatividade, configurando-se como verdadeiro ato administrativo, de*

¹⁴ *Idem.*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

efeitos concretos, possuindo apenas a roupagem de lei formal. **Não estão presentes, na norma vergastada, os requisitos de generalidade e abstração necessários para submetê-la ao controle abstrato de constitucionalidade.** 7. **Como se sabe, o processo objetivo de controle de constitucionalidade destina-se a averiguar a compatibilidade de normas que possuam caráter de generalidade e abstração, tese que tem sido encampada por esse Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Excelso Pretório tem entendido que os atos estatais de efeitos concretos, porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata, não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional (ADIN 283, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12.03.1999; ADIN 647, Relator Ministro MOREIRA ALVES, DJ 27.03.1992).** 8. Com relação às leis que procedem à doação de imóveis, esse Supremo Tribunal Federal já decidiu que são elas atos materialmente administrativos: **'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO. - Objeto do controle normativo abstrato perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, 'em tese', quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.'**(ADI 643/SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 3.04.1992) 9. **Como bem ressaltou o Ministro CELSO DE MELLO, em seu voto na ação acima citada, 'esta Corte, ao apreciar hipótese similar à destes autos, não conheceu - pelas mesmas razões que se vêm de expor - de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de leis formais, veiculadoras, em seu conteúdo material, de autorização relativa à transmissão de bens pertencentes a determinada entidade integrante da Administração Pública (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/112/91'.** 10. **Assim, também na ADIN nº 647, acima citada, esse Excelso Pretório deixou consignado que leis que disponham sobre mera autorização ao Poder Executivo para transmissão de bens pertencentes à Administração**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Pública estão despidas de normatividade e não podem figurar como objeto do controle em abstrato da constitucionalidade das leis: 'Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade parcial dos artigos 2. do Decreto 99240/90. Medida Liminar requerida. - A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas 'in abstrato'. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. - No caso, tanto o artigo 7º como o artigo 9º da Lei nº 8.029 são leis meramente formais, pois em verdade, tem por objeto atos administrativos concretos. - Por outro lado, no tocante aos incisos III e IV do artigo 2. do Decreto 99240, de 7 de maio de 1990, são eles de natureza regulamentar - disciplinam a competência dos inventariantes que promoverão os atos de extinção das autarquias e fundações declarados extintos por esse mesmo Decreto com base na autorização da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, não sendo assim, segundo a firme jurisprudência desta Corte, suscetíveis de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/12/91) 11. Ademais, outro não poderia ser o entendimento, visto que, para a verificação da constitucionalidade da lei estadual ora impugnada, teria esse Supremo Tribunal Federal de adentrar na análise da conveniência e oportunidade de sua edição, aferindo-se a existência de interesse público para a doação dos bens que especifica". (fls. 110-111) No caso, conforme ressaltado pelo Procurador-Geral da República, trata-se de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por imperativo constitucional, sob a forma de lei estadual. Possui, assim, objeto determinado (doação de "dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro") e destinatário certo (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA) - AP). **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, conforme entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI nº 1.716-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27.03.1998; ADI-QO nº 1.640-UF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03.04.1998; ADI-MC nº 2.057-AP, Pleno, unânime, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 31.03.2000; ADI nº 1.496-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

18.05.2001; ADI-MC nº 2.484-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003; ADI nº 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 17.05.2005; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 15.05.2006. Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RI/STF, c/c. art. 267, VI, do CPC. Publique-se. Arquive-se. Brasília, 25 de setembro de 2006. Ministro GILMAR MENDES Relator". (g/n)

E ainda,

"ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Se a Lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – RE 638729 MG: Relator Ministro Luiz Fux, data de julgamento: 10/04/2012, Primeira Turma). (g/n)

Por fim, ressaltamos recentíssima decisão proferida pela Suprema Corte Brasileira, senão vejamos:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951/2019, DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. SUPERADA. ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. ART. 167, IV E §4º, DA CF/88. ART. 154, IV E § 5º, DA CE/89.

I - Lei Municipal nº 3.951/2019, do Município de Sapucaia do Sul, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal. Autoriza, como forma de pagamento da operação de crédito, a utilização de receita tributária municipal, inclusive, quota-parte de repasse de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios.

II - Apresentada preliminar de ilegitimidade ativa. Superada. Questão já enfrentada nos autos dos Embargos de Declaração nº 70081993446.

III – Arguição de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade.

IV - A Lei Municipal nº 3.951/2019 não oferece as receitas dos repasses como garantia vinculada ao contrato de crédito, mas, sim autoriza a Municipalidade a utilizar esses valores para amortizar a dívida. O que a CF/88 e a CE/89 vedam é a vinculação, ou seja, a imposição de destinação específica, obrigatória e pré-ordenada para a receita futura. A Lei em comento apenas autoriza o Executivo Municipal a utilizar a receita. Não vincula, não afeta, não obriga, não impõe. Ausente inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁵ (g/n)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Matozinhos contra o Legislativo local, pelo fato deste apresentar projeto autorizativo para o Executivo, assim decidiu:

"EMENTA: ADIN - LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DE CONCESSÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES - NORMA NÃO COGENTE, SEM POTENCIAL DE LESIVIDADE, QUE SÓ OCORRERÁ SE O CHEFE DO EXECUTIVO FIZER USO DA AUTORIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO DESACOLHIDA.

No mérito, não vislumbramos a alegada inconstitucionalidade, uma vez que a norma legal impugnada não passa de uma lei meramente autorizativa, sem força cogente e sem consequências de qualquer espécie, para ensejar a sua arguição de inconstitucionalidade, via ação direta.

O texto legal não tem qualquer potencial de lesividade, nem há perspectiva de que possa ele dar causa a atos ilegais ou inconstitucionais, que só ocorrerão, em tese, a partir do momento em que o Chefe do Executivo fizer uso da autorização. Não basta, para efeito da ação direta, a perspectiva de que um ato inconstitucional possa vir a ser praticado em decorrência de uma lei meramente autorizativa, sem qualquer força cogente¹⁶. (g/n)

E ainda:

¹⁵ STF – ARE nº 0061435-67.2020.8.21.7000/RS, Relator Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em 13/10/2020.

¹⁶ TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI AUTORIZANDO A ABERTURA DE RESTAURANTES POPULARES. ALEGADA VIOLAÇÃO AS NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SOBRE INICIATIVA PRIVATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, O DESEMPENHO DE FUNÇÃO RELACIONADA AO PODER EXECUTIVO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER AFRONTA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI"¹⁷. (g/n)

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Conselheiro Lafaiete. Requerente: Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete. Requerido: Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete. Lei Municipal nº 499/2006. Programa de Proteção aos Animais. Legislação meramente AUTORIZATIVA, desprovida de eficácia cogente. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. INEXISTÊNCIA"¹⁸. (g/n)

Importante precedente a ser mencionado, prolatado no âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, no despacho que denegou a concessão da medida liminar de suspensão da eficácia da Lei nº 10.317, de 18 de junho de 2020, do Município de Santo André, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000, tendo como Desembargador Relator, Ferraz de Arruda, em 04 de fevereiro de 2021, senão vejamos:

"Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Santo André contra a Lei Municipal nº 10.317, de 18 de junho de 2020, de iniciativa parlamentar, que instituiu no Município de Santo André a Carteira de Identificação do Autista.

Alega o autor, em apertada síntese, que a norma usurpa a iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, porquanto compete ao Administrador deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população.

¹⁷ TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.

¹⁸ TJMG – ADI 1.0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Acrescenta que a iniciativa viola, ainda, a Separação dos Poderes uma vez que trata de matéria de competência do Poder Executivo.

Considerando que a legislação impugnada não institui, mas apenas “autoriza” ao Executivo a instituição da Carteira de Identificação do Autista, não vislumbro o perigo na demora a ensejar a suspensão da eficácia da norma.

Requisitem-se informações à Câmara Municipal de Santo André.

Cite-se a Procuradora Geral do Estado conforme disposto no art. 90, §2º, da Constituição Estadual.

Após, à douta Procuradoria Geral de Justiça.” (g/n)

As leis autorizativas não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema político, pois visam simplesmente, no máximo, transferir os méritos da execução de determinada política pública ao Poder Legislativo. A usurpação de competência legislativa privativa, um dos problemas que poderiam carregar essas leis autorizativas, pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a *ratio legis* da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

O princípio da separação dos poderes não é infringido com a edição das leis autorizativas, **pois com o advento da atual tendência de colaboração e cooperação entre os poderes**, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre eles, com especial atenção a relação do Legislativo com o Executivo.

Sob outro enfoque, se pensarmos no **presidencialismo de coalisão**, com vistas a não prejudicar a relação com o Poder Legislativo, **o Poder Executivo muitas vezes acaba por sancionar projetos de lei que facilmente se enquadrariam na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público**¹⁹. Dessa forma, incorpora-se ao direito positivo um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um

¹⁹ FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 213.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

regulamento que nada regula, uma lei inócua, **e que mesmo assim não é considerada inconstitucional.**

Portanto, à interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, **nos permite admitir a constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver, no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.**

O próprio Chefe do Poder Executivo do Município de Santo André, em outras oportunidades, já reconheceu a constitucionalidade dos projetos de lei autorizativos, ao sancionar, promulgar e publicar as seguintes Leis Municipais, que tiveram suas iniciativas no Parlamento Andreense:

- a) *Lei Municipal nº 10.061, de 21 de maio de 2018, que **autoriza** estampar ou inserir na frota de veículos da Administração Direta e Indireta, frases e dizeres que incentivem a não utilização de drogas, álcool e com orientação sobre segurança no trânsito, sempre com o objetivo de promover melhoria no convívio no trânsito;*
- b) *Lei Municipal nº 10.067, de 29 de maio de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo a promover a “Semana de Prevenção e Combate à Depressão Pós-Parto” no Município de Santo André e dá outras providências;*
- c) *Lei Municipal nº 10.078, de 15 de junho de 2018, que **autoriza** o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Educação, a dar divulgação e formação a respeito da Lei Maria da Penha nas escolas, e dá outras providências;*
- d) *Lei Municipal nº 10.090, de 04 de julho de 2018, que **autoriza** o Executivo a criar o Programa de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Coletivo do Município de Santo André, e dá outras providências;*
- e) *Lei Municipal nº 10.123, de 17 de dezembro de 2018, que **autoriza** o Executivo a incluir no calendário oficial do Município de Santo André, o dia do optometrista, que corresponde ao dia 06 de março, bem como instituir sessão solene na Câmara dos Vereadores, para homenagem a esta profissão;*
- f) *Lei Municipal nº 10.141, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Chefe do Poder Executivo, a implantação e operacionalização de drones para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal de Santo André;*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- g) *Lei Municipal nº 10.143, de 18 de março de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir no Município de Santo André, a Semana de Incentivo à Doação, a ser comemorada toda última semana de novembro, sendo que o Dia Mundial de Doação será instituído no dia 28 do referido mês;*
- h) *Lei Municipal nº 10.154, de 12 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a incluir no calendário oficial de Santo André, a “Semana de Conscientização da Necessidade de Convivência Harmônica dos Habitantes de Condomínios Horizontais e Edifícios”;*
- i) *Lei Municipal nº 10.156, de 15 de abril de 2019, que **autoriza** o Executivo Municipal a instituir o programa “Rede de Proteção à Mãe Andreense” na cidade de Santo André, que teve origem na iniciativa parlamentar;*
- j) *Lei Municipal nº 10.176, de 28 de junho de 2019, que **autoriza** a terapia assistida por cães “Cinoterapia” para crianças e idosos nos locais que especifica e dá outras providências.*

Em nossa ordem constitucional, **sancionar** se refere ao ato de dar sanção a uma lei, decreto ou texto similar, ou seja, ao **ato de aprovar, validar ou ratificar um documento de caráter legislativo**. Através da sanção, o **Poder Executivo concorda com o projeto de lei**.

Promulgar se refere ao ato de **ordenar a publicação de uma lei**, decreto ou texto similar, tornando oficialmente público um documento de caráter legislativo. **Esse documento passa, então, a ter existência jurídica**.

Publicar se refere ao ato mediante o qual se **transmite a promulgação da lei aos seus destinatários**, por publicação no Diário Oficial. **É condição de eficácia e de vigência da lei**.

Seguindo as lições de Hans Kelsen acerca dos limites dos atos da autoridade pública, esta só realiza ato válido quando o apóia numa norma válida de competência (norma elaborada de acordo com o ordenamento jurídico). Diz Hans Kelsen, a tal respeito, em sua Teoria Geral do Direito e do Estado:

“Um indivíduo age como órgão do Estado somente enquanto atua mediante a autorização de alguma norma válida. Esta é a diferença entre o indivíduo e o





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Estado como pessoas atuantes, isto é, entre o indivíduo agindo como pessoa privada e o indivíduo agindo como órgão do Estado. O indivíduo que não age como órgão do Estado pode fazer tudo que não seja proibido pela ordem legal, enquanto que o Estado, isto é, **o indivíduo que age como órgão do Estado, pode fazer apenas aquilo que a ordem legal o autorize a fazer.**²⁰ (g/n)

Dessa forma, **o Prefeito somente pode sancionar, promulgar e publicar uma lei se entender que ela é compatível com o ordenamento jurídico, como ocorreu com as 10 (dez) leis autorizativas acima mencionadas. É por isso que uma lei possui a presunção de constitucionalidade e legalidade.**²¹

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 90/2022, por ser **AUTORIZATIVO**, 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.

²⁰ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995 pg. 51.

²¹ O Princípio da **Presunção de Constitucionalidade** baseia-se na eficácia do controle preventivo e pugna pelo entendimento de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Santo André, 05 de outubro de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 380036003500320039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.