



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 3160/2023

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Drº Marcos Pinchiari

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 90, de 2023, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar vagas em estacionamento preferencial aos portadores de fibromialgia.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Excelentíssimo Srº Prefeito através do PC nº 115.06.2023, referente ao Autógrafo nº 62/2023, em relação ao Projeto de Lei CM nº 90, de 2023, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar vagas em estacionamento preferencial aos portadores de fibromialgia.

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 Prefeito alega que sob o ponto de vista legal, entendemos que o Projeto de Lei, ao favorecer exclusivamente pessoas com fibromialgia, está violando o princípio da isonomia, que preconiza tratamento igualitário para todos os cidadãos.

E ainda, ao conceder benefícios para portadores de uma doença específica em detrimento dos demais grupos que sofrem limitação em face de doenças de igual ou maior porte, a proposta cria uma discriminação injustificada e viola o Princípio da Impessoalidade, que vincula a Administração Pública, tal qual disposto no art. 37 da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, o projeto de lei, ao favorecer apenas pessoas com fibromialgia cria um privilégio injustificado em face de outros portadores de doenças graves não contempladas no presente projeto de lei.

Aduz que, o princípio da isonomia contido no art. 37, acima mencionado, é corolário do celebrado princípio da igualdade, que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Alega que, assim, verifica-se de plano que os portadores de fibromialgia encontram-se em situação idêntica aos portadores de outras doenças limitantes ou incapacitantes, que não estão sendo contemplados no presente projeto de lei.

Argumenta que, ademais, não obstante as severas restrições impostas à qualidade de vida dos portadores de tal condição, a doença não está inclusa no rol de pessoas com deficiência elencado do art. 4º, do Decreto Federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e do art. 5º, do Decreto Federal nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis Federais nº 10.048, de 08 de novembro de 2000 e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Por fim, aduz que não há como justificar o privilégio que se pretende estabelecer no presente projeto de lei.

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 argumentações o Alcaide alega que sob o ponto de vista legal, entendemos que o Projeto de Lei, ao favorecer exclusivamente pessoas com fibromialgia, está violando o princípio da isonomia, que preconiza tratamento igualitário para todos os cidadãos.

E ainda, ao conceder benefícios para portadores de uma doença específica em detrimento dos demais grupos que sofrem limitação em face de doenças de igual ou





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

maior porte, a proposta cria uma discriminação injustificada e viola o Princípio da Impessoalidade, que vincula a Administração Pública, tal qual disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Argumenta que, o projeto de lei, ao favorecer apenas pessoas com fibromialgia cria um privilégio injustificado em face de outros portadores de doenças graves não contempladas no presente projeto de lei.

Aduz que, o princípio da isonomia contido no art. 37, acima mencionado, é corolário do celebrado princípio da igualdade, que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Alega que, assim, verifica-se de plano que os portadores de fibromialgia encontram-se em situação idêntica aos portadores de outras doenças limitantes ou incapacitantes, que não estão sendo contemplados no presente projeto de lei.

Argumenta que, ademais, não obstante as severas restrições impostas à qualidade de vida dos portadores de tal condição, a doença não está inclusa no rol de pessoas com deficiência elencado do art. 4º, do Decreto Federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e do art. 5º, do Decreto Federal nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis Federais nº 10.048, de 08 de novembro de 2000 e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Por fim, aduz que não há como justificar o privilégio que se pretende estabelecer no presente projeto de lei.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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. 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:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“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)*

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

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da **autonomia municipal**, já tendo sido estudado anteriormente”². (g/n)*

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.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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, 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.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

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

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 (g/n)

No caso sob exame a **fibromialgia** é uma doença que possui como principais sintomas dores generalizadas e recidivas, de modo que às vezes sequer é possível elencar onde dói, sensibilidade ao toque, síndrome do intestino irritável, sensação de pernas inquietas, dores abdominais, queimações, formigamentos, dificuldades para urinar, cefaleia,

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

cansaço, sono não reparador, variação de humor, insônia, falta de memória e concentração e até mesmo distúrbios emocionais e psicológicos, a exemplo de transtornos de ansiedade e depressão.

Em decorrência dessas características, o PL nº 598/23, que tramita na Câmara dos Deputados, considera a **Fibromialgia** como **Deficiência**, para todos os efeitos legais, como já acontece com diversos Municípios, que através de leis próprias já reconhecem tal equivalência.

O conceito legal de **pessoa com deficiência**, assim, não se confunde com a acepção popular de deficiente físico, muito comumente associada às filas prioritárias e às vagas específicas de estacionamento, sendo muito mais amplo, levando em linha de conta não só a limitação motora do indivíduo, mas, também, todas as demais limitações que possam impedi-lo de participar de forma plena e efetiva da sociedade, em condições de igualdade com os demais, podendo elas ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o que torna absolutamente plausível a inclusão dos pacientes com fibromialgia entre as pessoas com deficiência, considerando que a dor crônica ínsita a essa patologia é intensa e incapacitante.

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a **Fibromialgia** como uma **Deficiência**, senão vejamos:

"MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO HANSENÍASE - REAÇÕES HANSENIANAS - FIBROMIALGIA - VAGA DESTINADA AO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS - ORDEM CONCEDIDA. 1. Ao candidato que apresente reações hansenianas, como a fibromialgia, será garantido o direito de concorrer em concurso público à vaga de portador de necessidades especiais (Decreto nº 3.298/99, artigo 3º, inciso I). 3. Ordem concedida. Maioria."⁸

Dessa forma, ao analisarmos a presente propositura normativa (PLCM nº 90/2023), podemos verificar que a mesma refere-se à **“assuntos de interesse local”** e **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que **que autoriza o Poder**

⁸ STJ. 6ª T. Resp nº 1.132.884. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Pub: 03/02/2015.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Executivo a disponibilizar vagas em estacionamento preferencial aos portadores de fibromialgia.

O art. 24, XIV, da Constituição Federal, prescreve que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **a proteção e a integridade social das pessoas portadoras de deficiência**. E ainda, o art. 23, II, da Carta Política, disciplina que é competência comum entre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, cuidar da saúde e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências**.

Aplicando o princípio da simetria constitucional, a Lei Orgânica do Município de Santo André prescreveu no seu art. 283, que **“o Município, a sociedade e a família têm o dever de assegurar à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”** (g/n)

Realmente os portadores de necessidades especiais demandam uma maior atenção por parte do Poder Público. Não é à toa que, no plano infraconstitucional foram editadas diversas leis, as quais lei municipal deve buscar dar efetividade, atendendo, as peculiaridades locais.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar **das competências legislativas dos Municípios**, assim se posiciona:

“... Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre as quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.;





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

regulamentos sanitários municipais). *Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais*".⁹ (g/n)

Neste diapasão, o Município possui competência legislativa para disciplinar sobre a matéria, não violando o Princípio Federativo.

2.2.2. Da Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar uma Lei Municipal, de iniciativa do Parlamento, que reservava vagas em estacionamentos, para idosos e **portadores de necessidades especiais**, assentou o seguinte entendimento, no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade:

"I. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕS SOBRE A RESERVA DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO PARA VEÍCULOS DE IDOSOS E PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA. II. REGULAR EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR PELO MUNICÍPIO, NÃO SE VERIFICANDO EXCESSO LEGISLATIVO A ENSEJAR A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. III. INEXISTÊNCIA DE INVASÃO A INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, POR SE TRATAR DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL DISPOSTA EM ROL TAXATIVO. NÃO SE VERIFICA NO ATO NORMATIVO IMPUGNADO OFENSA A QUALQUER DAS HIPÓTESES ELENCADAS NO ARTIGO 24, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. IV. NORMA DE CARÁTER ABSTRATO QUE, ADEMAIS, NÃO INVADE A COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA ADMINISTRAR O MUNICÍPIO, PRATICANDO ATOS CONCRETOS DE GESTÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. V. AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS INDICA, APENAS, A EVENTUAL INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VI. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 120/121.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

*E, com efeito, a matéria por ela tratada já se encontra prevista nas **Leis Federais 10.098/2000 e 10.741/2003, regulamentadas pelas Resoluções CONTRAN nº 303 e 304, ambas de 18 de dezembro de 2008, que asseguram vagas em estacionamentos, públicos e privados, a idosos e pessoas deficientes em todo o território nacional, estabelecendo inclusive as atribuições dos órgãos executivos municipais para fins de cumprimento dessa legislação.***

Ou seja, ao dispor, em âmbito municipal, sobre essa reserva, nada mais fez o Município do que exercer sua competência constitucional para suplementar a legislação federal existente sobre o tema, no sentido de adequá-la à realidade local.

Trata-se, portanto, de competência legislativa constitucionalmente exercida pela edilidade de Catanduva, vez que as matérias ora discutidas, quais sejam, direito urbanístico e proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, são de competência legislativa concorrente entre União e Estados (artigo 24, incisos I e XIV da Constituição Federal) e, portanto, passíveis de suplementação, no que couber, ou seja, no que disser respeito à localidade, pelo Município, de forma a concretizar as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal.

*4. A instituição da referida reserva de vagas, ademais, não se constitui em questão de política de governo ou ato concreto de gestão, **inexistindo ofensa material à regrada separação dos poderes.***

Dispõe a norma impugnada, abstratamente, sobre a reserva de vagas de estacionamento a idosos e deficientes, cabendo ao Poder Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, concretizar essa disposição legal, podendo regulamentar a forma de implementação da norma, por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar.

Restou encarregado o Poder Executivo, assim, no regular exercício de suas funções de regulação, fiscalização e execução, de dar concretude às referidas disposições legais, abstratamente definidas, assegurando sua eficácia através da definição dos locais, quantidades, e do modo de implementação das vagas reservadas; bem como por inserirem sua estrutura fiscalizatória preexistente disposições que assegurem o





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

cumprimento da norma, tanto em estacionamentos públicos quanto em estacionamentos privados.

5. Inexiste, no mesmo sentido, o alegado vício de iniciativa. A regra estabelecida no caput do artigo 24 da Constituição do Estado é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos ressalvados os casos em que, de forma taxativa, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado. Verifica-se, assim, que a norma impugnada não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual.

A lei impugnada não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Inexiste, portanto, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Bandeirante.

(...)

*8. Verifica-se, por fim, que, em caso absolutamente similar, firmou-se a jurisprudência deste Órgão Julgador no sentido da improcedência da demanda: “Ação Direita de Inconstitucionalidade - **Lei nº 7.580, de 16 de novembro de 2010, do Município de Jundiaí, que dispõe sobre a utilização do símbolo internacional de acesso da pessoa com deficiência e define critérios para reserva de vagas de estacionamento nos locais que especifica - Matéria de interesse local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, em relação à qual era lícito ao Município legislar, nos exatos limites da competência definida nos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da CF** - Questões, de qualquer forma, que já haviam sido*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*objeto de tratamento em legislação federal editada na forma do art. 24, inciso XIV, da CF, cuidando a lei municipal impugnada tão somente de suplementar as normas gerais ali traçadas, consoante lhe era facultado pelo art. 30, inciso II, da CF - **Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta** - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente** (ADI nº 0265031-66.2012.8.26.0000 Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 08.05.2013).*

9. *Ante o exposto, julga-se improcedente apresente ação direta de inconstitucionalidade.*¹⁰ (g/n)

Dessa forma, com fundamento na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a competência para disciplinar sobre a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa, e por consequência violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

2.2.3. Do Princípio Constitucional da Igualdade

Os princípios constitucionais são bases de sustentação para todos os indivíduos no sistema jurídico. Tais princípios são as primordiais normas fundamentais que conduzem a conduta do indivíduo perante as leis estabelecidas. Para alguns doutrinadores, os princípios são a própria base do Direito.

Guilherme Amorim Campos da Silva descreve os princípios constitucionais como:

¹⁰ TJSP, ADI nº 2115540-77.2014.8.26.0000, Órgão Especial. Relator Desembargador Márcio Bartoli, julgada em 24/09/2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“(...) Um conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de ação Jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. Princípios Jurídicos, sem duvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito. Indicam o alicerce do Direito. E, nesta acepção, não se compreendem somente os fundamentos jurídicos, legalmente instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura jurídica universal. Compreendem, pois, os fundamentos da ciência jurídica, onde se firmaram as normas originárias ou leis científicas do direito, que traçam as noções em que se estrutura o próprio direito. Assim, nem sempre os princípios se inscrevem nas leis. Mas, porque servem de base ao direito, são tidos como preceitos fundamentais para a prática do direito e proteção aos direitos.”¹¹

Desta forma, os princípios constitucionais têm relevante importância no fundamento da norma jurídica, pois desempenham também como objeto de interpretação Constitucional. Eles estão contidos na Constituição Federal.

O princípio da igualdade é um princípio constitucional, previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

*“Art. 5º. **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...)” (g/n)*

A finalidade desse princípio é promover o tratamento igualitário entre os indivíduos, pretendendo amenizar, ou até mesmo, eliminar o tratamento desigual e todo ato discriminatório.

O princípio da igualdade possibilita a lei tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, não se aplicando a isonomia como forma que impeça o estabelecimento de situações jurídicas distintas entre pessoas. Assim o princípio da igualdade aborda que, as desigualdades de fato têm origem das diferenças e aptidões pessoais, cabendo tratamento diferenciado as pessoas diferenciadas.

¹¹ SILVA, Guilherme Amorim Campos D. **Dignidade da Pessoa Humana**. IN: DIMOULIS: (coord). Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. pg. 1095.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ressaltasse que no princípio da igualdade existe a diferenciação entre **igualdade formal e material**. A igualdade formal esta prevista no art. 5º da Constituição Federal. O objetivo principal é abordar que perante a lei, todos são iguais. E que a legislação não pode ser fonte de desigualdade entre as pessoas.

O princípio da igualdade material aborda que pessoas diferenciadas recebam tratamentos conforme a sua peculiaridade. Assim, em algumas situações onde qualquer pessoa apresentar suas limitações, deve receber tratamento de forma diferenciada, respaldando assim o princípio da igualdade.

Luiz Alberto David Araújo ao abordar o princípio da igualdade em relação as pessoas portadoras de deficiência, nos ensina:

*“Na realidade, o patrimônio jurídico das **pessoas portadoras de deficiência** se resume no cumprimento do direito à igualdade, quer apenas cuidando de resguardar a obediência à isonomia de todos diante do texto legal, evitando discriminações, **quer colocando as pessoas portadoras de deficiência em situação privilegiada em relação aos demais cidadãos, benefícios perfeitamente justificados e explicados pela própria dificuldade de integração natural desse grupo de pessoas.**”¹² (g/n)*

Observa-se que Celso Antônio Bandeira de Mello entende que as **pessoas com deficiência podem ter a quebra da igualdade**, gerando o direito a um tratamento especial, como por exemplo; criação de escola especial, tratamento especial dos serviços de saúde e local de trabalho protegido. Ressaltasse que é possível a quebra de igualdade depois de investigado duas situações importantes, que são: aquilo que for erguido em critério discriminatório, e se, houve justificativa racional, para a aplicação do tratamento jurídico específico, levantado em função da desigualdade estabelecida.¹³

¹² ARAUJO, Luiz Alberto David. **Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de deficiência**. 2ª ed. Corde, 1997, p.122.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. atual., 4. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 52.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Desta forma, a igualdade é o princípio que deve ser observado diante de indivíduos diferentes, uma vez que, nessa situação haverá regulamentações diferentes, que visa gerar e assegurar a igualdade.

Como já afirmado, a fibromialgia é equiparada a uma deficiência, portanto, a presente proposição não infringe o princípio da igualdade.

2.2.4. Da Constitucionalidade das Leis Autorizativas

O art. 1º da proposta legislativa prescreve que: “Fica **autorizado** o Poder Executivo a disponibilizar vagas em estacionamento preferencial, aos portadores de fibromialgia.”

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa¹⁴.

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 constitucional¹⁵. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a prática 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 autorizativa a lei 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 atendida¹⁶.

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

¹⁴ 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).

¹⁵ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

¹⁶ 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

indicativo, sem aplicação de sanção, não comporta análise quanto a eventual inconstitucionalidade¹⁷.

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”¹⁸.

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 iniciativa exclusiva, sugestão que o destinatário acolhe ou não, segundo o seu alvedrio¹⁹. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

¹⁷ Idem.

¹⁸ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

¹⁹ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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 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**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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 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-***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

se. Arquivo-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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.²⁰ (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 cogente²¹. (g/n)

E ainda:

"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

²⁰ STF – ARE nº 0061435-67.2020.8.21.7000/RS, Relator Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em 13/10/2020.

²¹ TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

PODER EXECUTIVO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER AFRONTA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI²². (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”²³. (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.

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.

²² TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.

²³ TJMG – ADI 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 d. Proc. Gen. 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**²⁴. Dessa forma, incorpora-se ao direito positivo um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um 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.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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;*
- 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*

²⁴ 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

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 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.²⁵ (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.²⁶

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 90/2023 é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

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, 02 de agosto de 2023.

²⁵ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995 pg. 51.

²⁶ 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

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100310031003000380036003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP - Brasil.