



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 220/2018

Assunto: Veto Total nº 10 ao Projeto de Lei nº 79/2018 – Substitutivo – “Acrescenta dispositivo à Lei nº 2.977, de 16 de julho de 1996, que dispõe sobre Projetos, Execução de Obras e Utilização de Edificações e dá outras providências”. Mensagem nº 42/2018.

À *Diretora Jurídica*  
*Dra. Karine Barbarini da Costa*

O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou totalmente o Projeto de Lei nº 79/2018 - Substitutivo**, que “Acrescenta dispositivo à Lei nº 2.977, de 16 de julho de 1996, que dispõe sobre Projetos, Execução de Obras e Utilização de Edificações e dá outras providências”.

Fundamentando o veto, o nobre alcaide alegou a inconstitucionalidade do projeto, bem como contrariedade ao interesse público.

Consta da fundamentação alegação de vício de iniciativa por ofensa ao art. 48, inciso II da Lei Orgânica do Município, bem como o art. 47, XIX, cumulado como o art. 24. § 2º da Constituição Estadual. A esse respeito, argumenta o autor do veto que o projeto estaria modificando as ações e atribuições da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, razão pela qual só poderia ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo.

Igualmente alega que o projeto ofende o art. 51 da Lei Orgânica do Município, bem como art. 25 da Constituição Estadual, uma vez que estaria criando despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis, além de ofender os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

5  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, alega contrariedade ao interesse público *“na medida em que não é adequada tecnicamente, vez que o acréscimo requerido com esta propositura fere a legislação em vigor, a Lei nº 2.977/1996 – Código de Obras, a qual a medida proposta visa acrescentar dispositivos e permitir situações não elencadas na presente legislação”*.

Ainda, informa que a alteração proposta *“... trará dificuldades na análise, aprovação e fiscalização dos projetos de aprovação de tais edificações, em conformidade com as manifestações técnicas da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente ...”*

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do artigo. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo podendo ser expressa ou tácita (art. 53 LOM). A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pelo Legislativo (art.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

53, I, LOM). Já a sanção tácita é quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 53, II, LOM).

*Art. 53. O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:*

*I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;*

*II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;*

*III - vetar total ou parcialmente.*

Pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de Lei impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se por meio do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, **em quinze dias úteis, contados da data do recebimento**, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.*

*§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.*

*§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.*

*§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um **único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)*

*§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.*

*§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.*

Quanto ao prazo para apresentação do veto verifica-se conformidade com o disposto no artigo supracitado, uma vez que o autógrafo foi recebido em 07/06/2018 e o veto protocolizado na Câmara em 27/06/2018, logo, **tempestivamente.**

Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou sua inconveniência.

**Sendo que no caso em tela configura-se hipótese de veto fundamentado em suposta inconstitucionalidade da proposição e contrariedade ao interesse público.**

Nesse particular, analisando especificamente as razões do veto pedimos vênias para discordar do entendimento do nobre Alcaide por não vislumbramos qualquer inconstitucionalidade por vício de iniciativa, eis que a matéria não se encontra no rol taxativo das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe Executivo, conforme art. 48, da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º da Constituição Bandeirante.

Corroborando esse entendimento colacionamos decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 742.535, que revendo decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia julgado inconstitucional lei do Município de Jundiá que alterou o Código de Obras para obrigar a criação de fraldários em prédios comerciais, assentou sua constitucionalidade por inexistência de vício de iniciativa, vejamos o julgado:

8  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 742.532 SÃO PAULO

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

RECTE.(S) :CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

ADV.(A/S) :JOÃO JAMPAULO JÚNIOR E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ(MIGUEL HADDAD)

ADV.(A/S) :FRANCISCO ANTONIO DOS SANTOS

### DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL: OBRIGATORIEDADE DE PRÉDIOS COMERCIAIS DISPOREM DE FRALDÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

#### Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo.

#### O caso

2. Em 19.8.2010, o Prefeito do Município de Jundiaí/SP propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 472/2009, pela qual se impõe a obrigação de criação de fraldários em prédios comerciais.

Em 29.2.2012, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Complementar municipal n. 475/2009:

*“Lei Complementar 475, de 22 de maio de 2009, do Município de Jundiaí, que altera o Código de Obras e Edificações, prevendo fraldários em edificações comerciais. Iniciativa parlamentar incabível. Iniciativa do Poder Executivo caracterizada. Postura que deve ser antecedida de estudos técnicos suportados pelos recursos do Poder Executivo, que também considera globalmente o planejamento urbano. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 5º da CE). Ação procedente” (fl. 111). (gn)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 147-149). Contra esse acórdão a Recorrente interpôs recurso extraordinário com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição, no qual alega ter o Tribunal de origem contrariado os arts. 61, § 1º, 84, inc. VI, 125, § 2º, e 165 da Constituição da República.*

***Sustenta que “a manutenção do presente entendimento, o de que matérias afetas ao Código de Obras e Edificações são privativas do alcaide, além de malferir o art. 61, § 1º, 84, VI, e 165 da CF, propiciará o total esvaziamento da atividade legiferante (típica do Poder Legislativo, posto que se poderia dar a mesma interpretação a qualquer matéria relativa à competência municipal” (fl. 161). (gn)***

***Assevera que o “Tribunal a quo, ao ampliar o rol taxativo das competências legislativas privativas do Poder Executivo (para albergar matéria que não está posta nos artigos, supracitados) acaba por exorbitar os limites traçados no art. 125, § 2º, da CF, criando novel hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sem amparo constitucional” (fl. 163).***

*Requer seja reconhecida “a constitucionalidade [da] Lei Complementar do Município de Jundiaí n. 475, de 22 de maio de 2009, que ‘altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais que especifica’, por não albergar matéria privativa do Poder Executivo” (fls. 165-166).*

**3. Em 2.6.2014, determinei vista deste recurso extraordinário ao Procurador-Geral da República, que, em 27.2.2015, opinou pelo seu provimento:**

*“Recurso extraordinário. Norma de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impõe a obrigatoriedade de prédios comerciais disporem de fraldários. Inexistência de reserva de iniciativa do Poder Executivo” (fls. 194-196).*

*Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO.*

**4. Razão jurídica assiste à Recorrente. (gn)**

**5. Na espécie, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional a Lei Complementar n. 475/2009, que “altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais no caso que especifica”, ao fundamento de “afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.” (gn)**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Na Lei Complementar municipal n. 475/2009 se dispõe:

*"LEI COMPLEMENTAR N. 475, DE 22 DE MAIO DE 2009. Altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais no caso que especifica.*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme a rejeição de Veto Total pelo Plenário em 19 de maio de 2009, promulga a seguinte Lei Complementar:*

*Art. 1º. O Anexo de Normas Técnicas do Código de Obras e Edificações (Lei Complementar 174, de 9 de janeiro de 1996) passa a vigorar acrescido deste dispositivo: 'Art. 93-I. A edificação comercial com área construída superior a 300 m2 (trezentos metros quadrados) terá fraldário de uso coletivo.'*

*Art. 2º. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação" (fl. 112).*

***Não há na Lei Complementar n. 475/2009, de iniciativa parlamentar, regulamentação de matéria outorgada ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição da República. Assim, não se há cogitar de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. (gn)***

*Confira-se excerto do parecer da Procuradoria-Geral da República:*

*"O único fundamento para o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade da norma residiu no que entendeu se tratar de invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo municipal. A apreciação da controvérsia, desse modo, beneficia-se do entendimento assentado no Supremo Tribunal Federal de que 'a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca' (ADI 724 MC, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ 27-04- 2001). Por isso, também, tem sido reiterado que 'não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo' (ADI 3.394, rel. o Ministro Eros Grau, DJe 15.8.2008) e que, 'se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislar' (ADI 2.072-MC, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 19.9.2003).*

*Não há, no plano federal, exclusividade de iniciativa em tema de exigências para edificações e obras. A lei, a par disso, não permite supor que ocasione alteração alguma na ordem burocrática do Município, tampouco importa direto dispêndio de recursos públicos. Não se positiva, por certo, hipótese em que, em face do princípio da similitude com o modelo federal de processo legislativo, a iniciativa da lei impugnada estivesse reservada ao Prefeito.*

*Insubsistente a causa de inconstitucionalidade apontada no acórdão recorrido, o parecer é pelo provimento do recurso" (fls. 195- 196).*

***O parecer da Procuradoria-Geral da República acolhe a jurisprudência deste Supremo Tribunal, que assentou ser restritiva a interpretação dada aos dispositivos constitucionais nos quais se confere iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo, pois a regra é ser competência também do Poder Legislativo iniciar o processo legislativo. Assim, por exemplo:***

*"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI n. 724-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).*

*"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que não há violação, por vício de iniciativa, ao art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição Federal, quando a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos administrativos, bem como quando não institui nova atribuição à órgão integrante da administração estatal" (ADI n. 2.528, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 7.12.2015).*

*"Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido” (ARE n. 756.593-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.2.2015).*

*O acórdão recorrido divergiu dessa orientação jurisprudencial.*

*6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).*

*Publique-se. Brasília,*

*14 de dezembro de 2015.*

*Ministra CÁRMEN LÚCIA  
Relatora*

Nesse diapasão, igualmente temos decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, com repercussão geral reconhecida, no qual se discutia a aplicação da reserva de iniciativa por suposta criação de obrigações a órgãos do Poder Executivo restando declarada a constitucionalidade da lei municipal de iniciativa parlamentar que obrigou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias do Município do Rio de Janeiro, vejamos:

### **REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A/S)

RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.*

**Ministro GILMAR MENDES**

**Relator**

### MANIFESTAÇÃO

*Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:*

**DIRETA DE INSCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).**

[...]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:*

*Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.*

*Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.*

*Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.*

*Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.*

*Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.*

*Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.*

*Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.*

*Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.*

*Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.*

*No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5).*

***Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. (gn)***

*O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...]*

***No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (gn)***

*Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).*

***Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.(gn)***

[...]

*(STF. RE 878.911.Relator Min. Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 29/09/2016)*

Observem que no caso supracitado a lei municipal de iniciativa parlamentar além de gerar despesas com a aquisição e instalação das câmeras, evidentemente demanda ações por parte dos órgãos do Poder Executivo para o monitoramento e fiscalização, e nem por isso foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte.

Todavia, ponderamos que no Tribunal de Justiça de São Paulo encontramos entendimento diverso quanto às leis de iniciativa parlamentar que dispõe sobre o Código de Obras, vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.263, de 15 de fevereiro de 2016, que altera o artigo 6º da Lei nº 1.602, de 29 de junho de 1970 (Código de Obras e Posturas do Município de Sorocaba). Ingerência na Administração. Desrespeito ao artigo 5º, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (ADI 20758930720168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Tristão Ribeiro -10/08/2016 – Votação Unânime – Voto nº 27.081).*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.075, de 6 de abril de 2015, que altera o Código de Obras e Posturas do Município de Sorocaba. Invasão de competência, criação de despesas*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

sem a correspondente fonte de custeio, ausência de participação popular. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJSP. Adin nº 2189805-16.2015.8.26.0000. Relator Des. Tristão Ribeiro. Data de julgamento 16/12/2015).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.672/2013, do Município de Sorocaba. Alteração do Código de Obras e Posturas do Município. Competência do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ocorrência. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente.” (ADI 2035794-63.2014.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Tristão Ribeiro – 30/07/2014 – Votação Unânime – Voto nº 21.973).

Do mesmo modo, no que concerne à alegação de criação de despesa sem indicação de receita *data máxima vênia* divergimos do entendimento de que o projeto resulte em despesa ao erário com as atividades que seriam desempenhadas para sua consecução, ressaltando-se que o dever de fiscalização é inerente às atividades de Executivo.

Outrossim, ainda que o projeto criasse alguma despesa encontramos entendimento jurisprudencial no sentido de que mesmo as leis que criam despesas sem fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas, em última consequência, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício, senão vejamos:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4917, de 28 de setembro de 2015, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre apresentação de artistas e conjuntos musicais em locais públicos e praças, inclusive nos bairros periféricos do Município. Inocorrência de violação ao artigo 25 da Carta Estadual. Ausência de indicação da fonte de custeio que, quando muito, impede a exequibilidade da norma no ano em que editada. Norma que não se inclui no elenco do artigo 24, número 2, da Carta Bandeirante, não se havendo falar em invasão da competência exclusiva do Alcaide. Ingerência, entretanto, quanto à iniciativa de leis sobre tema de organização administrativa, de competência reservada ao Chefe do Executivo, ao teor do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a” da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente. [...]*

*(TJSP. ADI nº 2247522-49.2016.8.26.0000. Relator Des. Xavier de Aquino Julgamento 19/04/2017)*

Diante de todo o exposto, com o devido respeito às razões do veto divergimos dos fundamentos do autor quanto à alegada inconstitucionalidade por vício



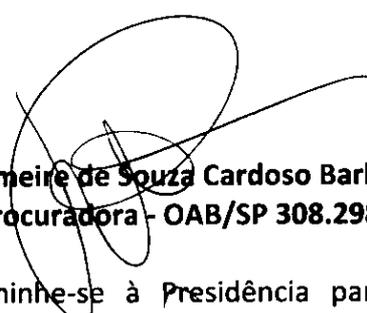
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

de iniciativa, com fundamento em entendimento do Supremo Tribunal Federal, bem como em relação à criação de despesa sem fonte de custeio, conforme entendimentos jurisprudenciais supracitados, motivo pelo qual, sob esse aspecto, opinamos pela rejeição do veto. Por fim, no concernente à alegação de contrariedade ao interesse público, ponderamos que não cabe a este Departamento opinar sobre suas razões, competindo exclusivamente ao Plenário sua análise e apreciação.

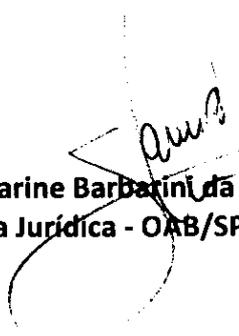
É o parecer.

D.J., aos 23 de agosto de 2018.



**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.



**Karine Barbarini da Costa**  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506