



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 49 /2019

Assunto: Veto nº 06/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 164/18 - Acresce parágrafos ao art. 54 da Lei nº 2953/96 que 'institui o Código de Posturas'

À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 164/18 que **Acresce parágrafos ao art. 54 da Lei nº 2953/96 que "institui o Código de Posturas"**.

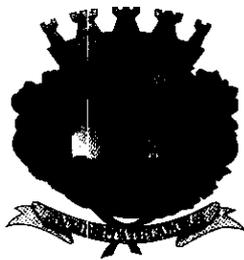
As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é contrária ao interesse público.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

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

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo, ocorrendo expressa ou tacitamente. A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pelo Legislativo. Já a sanção é tácita quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância.

Pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de lei, impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do veto, que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa, modificação e ampliação de ações e de atribuições de Secretaria e criação de despesas sem indicação de receita.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) como no caso em questão.

No tocante à iniciativa Parlamentar a matéria da proposição em comento não é de iniciativa privativa do Prefeito, art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o Projeto de Lei atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

Art. 48. *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

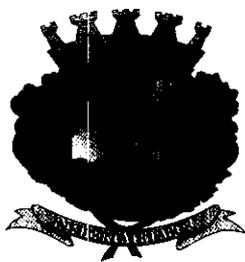
3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos

Deste modo quanto à iniciativa parlamentar também não se vislumbra óbice por tratar de matéria que não se encontra no rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e, ademais a medida não acarreta despesas, nem confere atribuições ao Poder Executivo, sendo que a perene fiscalização se insere nas atribuições do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido temos o entendimento da Corte Paulista em tema semelhante ao caso em tela:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 5.292/12 que instituiu o "Código de Postura Bancária no Município de Catanduva" - Preliminar de ilegitimidade ativa ad causam e alegação de inconstitucionalidade por ausência de competência municipal para legislar sobre o tema e por vício de iniciativa, a atentar contra o princípio da separação de poderes - Inadmissibilidade - O Prefeito detém legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, não obstante não tenha vetado o projeto de lei de iniciativa parlamentar e o tenha sancionado, promulgando a lei - Competência do município para legislar matéria, que é de interesse local (art 30, I, da CF), não havendo ofensa ao artigo 163 da Constituição Federal e, por via de consequência, ao artigo 144 da Constituição do Estado - Matérias reguladas na lei que não são de iniciativa reservada ao chefe do Executivo e que não interferem na administração, tampouco produzindo despesas que exijam especial indicação de proveniência de recursos - Ação improcedente. (...) Não há, também, inconstitucionalidade na Lei nº 5.292/2012, a teor de haver o Município de Catanduva legislado sobre matéria não pertencente ao seu rol de competências, pois as questões insertas nos títulos já mencionados constituem assunto de interesse local, na forma de vê-lo como interesse predominante e não exclusivo, de conformidade como artigo 30, I, da Constituição Federal, como proclamam, em uníssono, doutrina de jurisprudência.

A propósito, "A competência municipal abarca todas as matérias de seu peculiar interesse, compreendendo-se nisso os assuntos de interesse predominante do município, embora possa ter reflexos nos estados-membros e na própria União. Assim, a Administração municipal se estende a todos os serviços públicos de interesse local predominantemente" (Poletti,

A



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ronaldo, *Constituição Anotada, 1ª edição, Forense, 2009, págs. 175/176*). E: "[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União" (Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, 2003, pág. 109*).

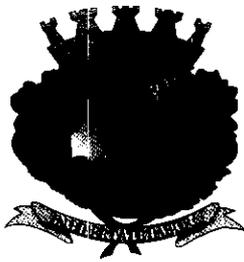
Especificamente no tema, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, L da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. L124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). (...)" (RE 694298 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, julgamento em 04/09/2012).

Também:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido." (RE 432789/SC, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 14/06/2012).

Mais:

"ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - INOCORRENCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - ALEGAÇÃO TARDIA DE VIOLAÇÃO AO ART 144, § 8o , DA CONSTITUIÇÃO - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA Á PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - IN APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CÚRIA" - RECURSO IMPROVIDO. - O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes." (AI 347717 AgR/RS, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 31/05/2005).

Mais ainda:

"AI 793368 / MT - MATO GROSSO - AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 13/04/2010 - Decisão: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão assim ementado: "RECURSO DE APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - LEI

✚



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

MUNICIPAL - IMPLANTAÇÃO DE CAIXAS COM CABINES INDIVIDUAIS DE PROTEÇÃO VISUAL - INCONSTITUCIONALIDADE - NÃOOCORRÊNCIA - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO EM LEGISLAR - RECURSO IMPROVIDO - O Município possui legitimidade para legislar sobre a segurança no interior das agências bancárias, não afrontando a Lei que regulamente o assunto" (fl. 136). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se violação aos arts. 5º, caput, XXXII, XXXV, e LIV, 22, VI, VII, e VIII, 24, V e VIII, 30, I e II, 48, XIII, 93, IX, 144, § 5º, e 192 da mesma Carta. O agravo não merece acolhida. É que, à exceção do art. 5º, caput, da Constituição, os demais dispositivos não foram prequestionados. Como tem consignado o Tribunal, por meio da Súmula 282, é inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Ademais, a tardia alegação de ofensa ao texto constitucional, apenas deduzida em embargos de declaração, não supre o prequestionamento. Ainda que superado tal óbice, o recurso não prosperaria. E que para se chegar ao exame da alegada ofensa à Constituição, faz-se necessário analisar normas infraconstitucionais locais (Lei Municipal 942/06), o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280 do STF. Outrossim, a decisão atacada encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o Município é competente para legislar sobre a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, não implicando em usurpação de competência legislativa federal. Nesse sentido, trago à colação ementa do RE 312.050-AgR/MT, Rei. Min. Celso de Mello: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe





CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos e segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes" (grifos no original). Extrai-se ainda do voto condutor do referido acórdão: "Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material - que lhe reservou a Constituição da República - cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sem qualquer conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local, seja aquele vinculado à segurança da população do próprio Município, seja aquele pertinente à regulamentação edilícia vocacionada a permitir, ao ente municipal, o controle das construções, com a possibilidade de impor, para esse específico efeito, determinados requisitos necessários à obtenção de licença para construir ou para edificar, consoante reconhece o magistério da doutrina (...) " (grifos no original). Além disso, a exigência do art. 93, IX, da Constituição, não impõe seja a decisão exaustivamente fundamentada. O que se busca é que o julgador diga de forma clara e concisa as razões de seu convencimento, tal como ocorreu. Por fim, observa-se que, com a negativa de seguimento ao recurso especial pelo Superior Tribunal de Justiça (Ag 1.230.205/MT, com trânsito em julgado em 12/2/2010) tornaram-se definitivos os fundamentos infraconstitucionais que amparam o acórdão recorrido (Súmula 283 do STF). Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 13 de abril de 2010. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI - Relator.'.

4. Agora, o tema relativo à iniciativa da lei em debate, se reservada ou não ao Prefeito Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal enumera as leis que são de iniciativa privativa do Presidente da República. Seguindo a trilha, a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, 1 a 6, arrola as leis de iniciativa exclusiva do Governador do Estado. Essa regra atinente à reserva de iniciativa de leis ao chefe do Poder Executivo estende-se ao Município, por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, convindo anotar que: "(...)/. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-Membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade (...)." (STF, RE 505476 AgR/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 21/08/2012). Realmente, na lista de assuntos tratados pela lei objurgada não se impõe iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

(...) Mas assim não é. As obrigações da lei sob foco são impostas primordialmente aos bancos e instituições financeiras instaladas no Município, e não propriamente a este. Chamou-me atenção o artigo 22, que dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das disposições legais, atribuindo-a aos agentes da Secretaria Municipal de Obras pelos Fiscais de Postura. Concordo, todavia, com o expendido pelo preclaro Sub-Procurador de Justiça Jurídico Sérgio Turra Sobrane, oferente do parecer, mui zeloso quanto ao prequestionamento:

Se para cumprir a lei, "será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo de atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, e não diretamente da lei impugnada.

A



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nada assegura que, para a realização da fiscalização quanto ao cumprimento da lei impugnada, será mesmo imprescindível a criação de cargos, órgãos públicos ou mesmo a realização de despesas complementares cuja fonte de receita não foi prevista.

Daí que o ato normativo não cria diretamente cargos, órgãos ou encargos para a administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público, e tampouco gera diretamente qualquer despesa para a administração."

Quanto a não constar da lei combatida indicação dos recursos disponíveis para sua implementação, de forma a contrariar o disposto no artigo 25 da Constituição do Estado, circunstância a que aludi na decisão que acolheu o pedido de concessão de liminar, mais bem pensando sobre o tema, reproduzo o que constou de minha declaração de voto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0319499-48.2010.8.26. 0000 (990.10.319499-3), em que foi requerente Federação Brasileira dos Bancos - FEBRABAN e requerido o Presidente da Câmara Municipal de São Vicente:

"Não se alegue, outrossim, que o diploma legislativo em tela implica despesa, e por isso a iniciativa seria do chefe do Executivo. E de se bem ver que os custos da implantação dos equipamentos necessários a tanto recairão sobre as agências bancárias, que evidentemente os repassarão ao usuário, sem ônus, todavia, para a Administração.

É certo que o Município deve fiscalizar o cumprimento da lei pelos seus destinatários e isso, naturalmente, importa despesa. Mas essa fiscalização não escapa do inerente poder de polícia municipal que, naturalmente, é custeado pelo orçamento. Não há necessidade de a lei indicar a exata fonte dos recursos, pois a atividade fiscalizatória não é excepcional, ao contrário, põe-se como corriqueira no arsenal do município, tendo a respaldá-la, financeiramente, o orçamento municipal. Não é, enfim, uma atuação específica cujos recursos para acudi-la hão de vir destacados na lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito, o art. 63 da Constituição Federal estabelece que Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3o e 4o ; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal dos tribunais federais e do Ministério Público. Correlatadamente, o art. 24, § 5º da Constituição do Estado de São Paulo dispõe que Não será admitido o aumento da despesa prevista: 1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º; 2 — nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Nenhum deles é o caso dos autos.

Não é empecilho desse entendimento o disposto no art. 25 da Constituição do Estado, a proclamar que Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. No caso da lei sob foco não há falar em novos encargos, pois, já de disse, verificar se os estabelecimentos bancários estão cumprindo a obrigação legal não se qualifica como tal, senão que comum e permanente exercício da atividade de fiscalização do município." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 0112377-94.2012.8. 26.0000)

De tal sorte que, permissa vênua, não se verifica a configuração de vício de iniciativa parlamentar e nem de criação de atribuição a órgão de estrutura superior de governo.

Ademais, a eventual geração de despesas sem indicação de fonte de custeio não é considerada inconstitucionalidade de acordo com a jurisprudência pátria dominante.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

DJ, aos 07 de fevereiro de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795