



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 46 /2019

**Assunto: Veto nº 03/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 167/18 - “Altera o inciso XXIX e acresce alínea ‘d’ ao inciso LI do artigo 2º da Lei nº 4.186/2007, que dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município”**

## À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 167/18 que **“Altera o inciso XXIX e acresce alínea ‘d’ ao inciso LI do artigo 2º da Lei nº 4.186/2007, que dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município”**.

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

✶



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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, alteração do zoneamento urbano em desacordo com as normas aplicáveis, modificação e ampliação de ações e de atribuições de Secretaria e criação de despesas sem indicação de receita.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

†



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*(...)*

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;"*

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

\*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o 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 o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito de matéria semelhante dos quais extrai-se os princípios aplicáveis ao caso em tese, porquanto quando não se tratar de matéria de competência exclusiva prevista no rol taxativo do Executivo e ainda por tratar-se de assunto dependente de provocação do interessado não se vislumbra vício de iniciativa:

***“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de São José do Rio Preto que dispõe sobre a instalação e o uso de extensão temporária de passeio público, denominada “parklet”. Ausência de inconstitucionalidade formal ou material. Matéria não prevista no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. Norma tutela o interesse coletivo da comunidade local prevendo somente condições mínimas e gerais, a serem observadas para que, eventualmente, se autorize a ampliação de passeios públicos, sem que isso represente***

+



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*qualquer ingerência nas atribuições do Poder Executivo. Própria lei impugnada prevê que a instalação do "parklet" depende de requerimento a ser submetido ao órgão municipal competente, sem predefini-lo. Texto legal não respalda a afirmação ou presunção de que foram criadas novas atribuições a órgãos específicos da administração. Pedido julgado improcedente.*

*(...)*

*4. Não se verifica, ademais, a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.*

*Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2º1, Constituição Estadual, aplicável por simetria ao Município), rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, e por diversas decisões deste Órgão Especial, é taxativo.*

*Extrai-se de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal: "(...) a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis. Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.' (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. (...)'. (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)"<sup>3</sup>. "O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis"<sup>4</sup>. "(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão*

+



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil (...)"*

5 *"(...) Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis."*

*Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.*

*Acresça-se que, ao examinar a controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, a própria Corte Suprema consolidou a Tese nº 917 de Repercussão Geral, no sentido de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da 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)".*

*Reitera-se: não faria sentido o acolhimento da tese de usurpação de atividade exclusiva do Executivo no caso dos autos, em que apenas se permitiu, a pessoas físicas e jurídicas interessadas, a **formulação de requerimento à administração pública de instalação dos denominados "parklets" no âmbito municipal e se disciplinou tal forma de ampliação do passeio público, se o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade até mesmo de lei municipal que exija da administração a instalação de***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**câmeras de segurança em escolas públicas municipais geridas, salienta-se, também pelo Poder Executivo.**

*De qualquer forma, cumpre destacar que, por força do artigo 7º da norma atacada, os custos financeiros da instalação, manutenção e remoção do parklet, inclusive o decorrentes de eventuais danos causados, serão de responsabilidade exclusiva do mantenedor.*

*5. No que se refere à suscitada inconstitucionalidade material, é preciso reiterar a possibilidade de o Poder Legislativo exarar norma abstrata com tendo condições mínimas e gerais a serem observadas por particulares e pela administração pública, quando essa vier eventualmente a autorizar a extensão e o uso do bem público disciplinado pela Lei nº 12.584/2016, do Município de São José do Rio Preto, **respeitada, sempre, a discricionariedade do ato administrativo em cada caso concreto.** Tanto que os artigos 3º e 4º da norma contestada dizem expressa e claramente que as pessoas físicas e jurídicas interessadas deverão **formular requerimento de instalação e manutenção do parklet e submetê-lo ao órgão municipal responsável.** Percebe-se, pelo próprio texto legal, que, em atenção à atribuição constitucional do Executivo de organizar e dispor sobre o funcionamento da administração pública, o legislador não definiu o órgão competente, o que ficará a cargo do Prefeito Municipal nos atos regulamentares.*

*(...) Relevante ressaltar que essa função constitucional administrativa típica do Poder Executivo - e a ele reservada - não impede que a Câmara Municipal, no exercício de sua função, igualmente típica, de legislar, tutele o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas para que eventualmente se autorize o uso extraordinário de espaços públicos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições de gestão, funcionamento, planejamento, organização e direção do outro Poder.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Vale dizer que a lei municipal não retira do Prefeito a competência exclusiva de indeferir ou revogar a autorização ou até mesmo de definir outros critérios, regras e condições adicionais, caso ele venha a consentir, por conveniência e oportunidade, que determinado indivíduo ou estabelecimento providencie a extensão da calçada.*

*De mais a mais, a Lei nº 12.584/2016, de São José do Rio Preto, não se cuida de norma regente da autorização de uso privativo de bem público, na medida em que, conforme determinado pela própria lei, o parklet e os elementos nele instalados são **plenamente acessíveis ao público em geral, sendo vedada, em qualquer hipótese, a utilização exclusiva por seu mantenedor** (parágrafo único do artigo 2º). Observou-se e prestigiou-se o interesse público, de acordo com o artigo 111 da Constituição Estadual. Quanto aos demais princípios insculpidos no referido dispositivo constitucional, não se apontou na inicial, tampouco não se constata, qualquer fundamento de incompatibilidade da norma rio-pretense com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e eficiência.*

*Logo, em relação às pessoas físicas e jurídicas interessadas na instalação do parklet, a lei em comento consiste em modalidade de uso comum extraordinário do espaço em que ampliado o passeio público, eis que os responsáveis pelo parklet precisarão do consentimento da administração. Contudo, tanto a calçada quanto sua extensão continuam sendo **bens de uso comum ordinário** para a população, porquanto todos poderão utilizá-los.*

*A propósito de bens públicos de uso comum extraordinário e sua distinção daqueles de uso comum ordinário, confira-se a lição de **Maria Sylvania Zanella Di Pietro**: "Trata-se de utilizações que não se exercem com **exclusividade** (não podendo, por isso, ser consideradas **privativas**), **mas que dependem de determinados requisitos**, como o pagamento de prestação pecuniária ou de*

+



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

manifestação de vontade da Administração, expressa por meio de ato de polícia, sob a forma de licença ou de autorização. O uso é exercido em comum (sem exclusividade), mas remunerado ou dependente de título jurídico expedido pelo Poder Público. Tome-se como exemplo o caso de determinados tipos de veículos que, por serem de altura elevada ou peso excessivo, dependem, para circular nas estradas, de consentimento do Poder Público; ou ainda a hipótese de realização de desfiles, comícios, festejos, nas ruas e praças públicas, que também dependem de outorga administrativa. (...) Essas exigências constituem limitações ao exercício do direito de uso, impostas pela lei, com base no poder de polícia do estado, sem desnaturar o uso comum e sem transformá-lo em uso privativo; uma vez cumpridas as imposições legais, ficam afastados os obstáculos que impediam a utilização. Tem-se, nesse caso, **uso comum** já que a utilização é exercida sem o caráter de exclusividade que caracteriza o uso privativo porém sujeito à remuneração ou ao consentimento da Administração. Essa modalidade é a que se denomina de **uso comum extraordinário**, acompanhando a terminologia de Diogo Freitas do Amaral (1972:108). Parte ele do pressuposto de que o uso comum está sujeito a determinadas regras: a **generalidade** (porque pode ser exercido por todos); a **liberdade** (porque dispensa autorização); a **igualdade** (porque deve ser garantido a todos em igualdade de condições); e a **gratuidade** (porque dispensa pagamento de qualquer prestação pecuniária). Quando exercido em conformidade com essas regras, o uso comum é **ordinário**. Porém, cada uma dessas regras comporta exceções, subordinadas a regimes diversos; cada exceção corresponde a uma modalidade de uso comum extraordinário. O uso comum ordinário é aberto a todos indistintamente, sem exigência de instrumento administrativo de outorga e sem retribuição de natureza pecuniária. O uso comum extraordinário está sujeito a maiores restrições impostas pelo poder de polícia do Estado, ou porque limitado a determinada



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*categoria de usuários, ou porque sujeito a remuneração, ou porque dependente de outorga administrativa”.*

6. Quanto, ainda, aos artigos 6º, caput, e 8º, ambos da lei rio-pretense, a sua leitura não permite afirmar-se que houve criação de novas atribuições a órgãos específicos do Poder Executivo. Não se pode presumir, pelo texto legal, que as diretrizes urbanísticas e aquelas voltadas para a manutenção da ordem no trânsito e no transporte ainda precisarão ser estabelecidas na esfera local.

7. A corroborar a conclusão do presente voto, este Órgão Especial já decidiu em casos semelhantes, embora concernentes a uso privativo dos passeios públicos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.597, de 28 de julho de 2010, do Município de São José do Rio Pardo - Disciplina do uso de mesas e cadeiras nas calçadas dos estabelecimentos comerciais - Inviável o exame de constitucionalidade da lei à luz das regras relativas à licitação, vez que a alegada violação ao texto constitucional estaria condicionada à prévia análise de norma infraconstitucional referentes às hipóteses de dispensa de licitação Ato normativo que não trata propriamente do tema concernente ao desenvolvimento urbano Inocorrência de violação direta aos arts. 180, II, e 181, caput e §1º, da Constituição Paulista Norma que tutela interesse coletivo ao prever somente condições mínimas e gerais a serem observadas para autorização de privativo de passeios públicos Invasão da esfera do Poder Executivo de que não se cogita Ausência de violação ao princípio da separação de poderes Precedente deste Colendo Órgão Especial, ressalvado entendimento adotado pelo Relator em anterior oportunidade - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2114749-74.2015.8.26.0000; Relator (a): Luiz Antonio de Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2015; Data de Registro: 15/08/2015, grifado).”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de Poá que dispõe sobre autorização de uso de passeios públicos fronteiriços a bares, confeitarias, restaurantes, lanchonetes e similares. Ausência de inconstitucionalidade formal ou material. Matéria não prevista no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. **Norma tutela o interesse coletivo da comunidade local prevendo somente condições mínimas e gerais, a serem observadas para que, eventualmente, se autorize o uso privativo de passeios públicos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições do Poder Executivo.** Própria lei impugnada prevê hipótese de obtenção de uma nova autorização, após aplicação de sanções pelo Poder Público, bem como de sua cassação ou revogação por interesse público. Necessidade de interpretação da lei conforme a Constituição. Exclusão da interpretação de que a autorização de uso do passeio público independe de ato discricionário concreto da Administração Pública. Ação julgada improcedente, com interpretação conforme a Constituição.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2079250-63.2014.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/09/2014; Data de Registro: 03/10/2014, grifado).” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2252720-33.2017.8.26.0000)*

Outrossim, desde a promulgação da Lei 4186/2007, foram editadas as Leis nº 4545/2010, nº 4646/2010, nº 4698/2011, nº 4738/2011, nº 4803/2012, nº 4980/2014, nº 5242/2016, nº 5637/18 todas alterando o diploma legal.

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.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

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

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*

**Aline Cristine Padilha**  
**Procuradora OAB/SP nº 167.795**