



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

Parecer DJ nº 47/2019

**Assunto: Veto nº 04/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 193/18 - “Dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de áreas verdes em novos estacionamentos e, dá outras providências”**

**À Presidência**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 193/18 que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de áreas verdes em novos estacionamentos e, dá outras providências”**.

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.

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

*Art. 30. Compete aos Municípios:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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,



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

nem confere atribuições ao Poder Executivo, sendo que a perene fiscalização se insere nas atribuições do Município.

Nesse sentido temos a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 7.070, de 13 de setembro de 2012, cujo art. 1º determina que a pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros para estacionamento de veículos automotores no Município de Guarulhos, instale banheiros para atendimento aos consumidores - INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - A lei municipal cuidou de matéria de interesse geral da população municipal, sem nenhuma relação com matéria estritamente administrativa, afeta exclusivamente ao Poder Executivo, razão pela qual foi legítima a iniciativa do Poder Legislativo Municipal no trâmite da norma impugnada - NÃO CRIAÇÃO DE DESPESAS AO ERÁRIO MUNICIPAL - A lei impugnada, onera apenas os particulares, ao determinar, no caput, de seu art. 1º, que a pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros para estacionamento de veículos automotores no Município de Guarulhos, instale banheiros para atendimento dos consumidores - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - I) as determinações da norma são adequadas ao fim que perquire (proteção aos consumidores); II) não haveria, neste caso, outro meio menos oneroso para obtenção do escopo pretendido; e III) por derradeiro, o meio não é desproporcional considerando o objetivo a ser alcançado - NÃO VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA OU CONCORRÊNCIA - Não havendo nenhuma ingerência na forma ou desempenho da atividade de prestação de serviços de estacionamento, mas sim simples encargo de*

X



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*disponibilização de sanitário para os consumidores, não há que falar em violação aos princípios da livre iniciativa ou livre concorrência. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

*(...) Com efeito, conforme escólio do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais." (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732/733)*

*In casu, no entanto, a lei muncípe cuidou de matéria de interesse geral da população municipal, sem nenhuma relação com matéria estritamente administrativa, afeta exclusivamente ao Poder Executivo, razão pela qual foi legítima a iniciativa do Poder Legislativo Municipal no trâmite da norma impugnada.*

*Nessa senda, corretamente ponderou o Nobre Representante do Ministério Público: "De igual modo inconsistente a alegação de vício de iniciativa, pois a lei em questão não criou/alterou cargos ou funções, nem aumentou a despesa pública e também não violou o princípio da separação de poderes." (fls. 118)*

*Da mesma forma, com o devido respeito, também não há que se falar em criação de despesas ao erário público, pois a lei impugnada, onera apenas os particulares, ao determinar, no caput, de seu art. 1º, que a pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros para estacionamento de veículos*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*automotores no Município de Guarulhos, instale banheiros para atendimento dos consumidores.*

*Na mesma senda, de registro que a fiscalização do cumprimento da lei impugnada decorre do próprio poder municipal, não acarretando despesas extras ao erário público.*

*Nesse sentido, já se manifestou este Colendo Órgão Especial, em voto da lavra do Nobre e Culto Des. Guerrieri Rezende: "Ação direta objetivando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 4.471/2011. O ato normativo dispõe sobre a execução dos serviços de limpeza exterior nas fachadas e vidraças de edifícios no Município de Suzano. O dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente. A lei não fere o princípio constitucional da separação de poderes porque é de iniciativa comum ou concorrente. Ação improcedente, cassada a liminar." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, J. 22.08.2012 - destaque adicionado)*

*Por outro lado, importante registrar, por ser de rigor, que a Lei Municipal nº 7.070, de 13 de setembro de 2012, não tratou de matéria que supera a competência legislativa Municipal, não estando configurada hipótese de inconstitucionalidade formal orgânica:*

*"No Brasil, a doutrina e a jurisprudência trabalham atualmente com três possíveis tipos de inconstitucionalidade formal à luz de nosso atual ordenamento constitucional: 1. Inconstitucionalidade formal orgânica: envolve o descumprimento de regras de competência previstas na CR/88 para a produção do ato. Como exemplo, podemos citar uma norma estadual que venha a legislar sobre direito penal e com isso descumprir o art. 22, I, da CR/88, que estabelece ser matéria de competência privativa da União a*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislação sobre direito penal. Portanto, se uma Lei Estadual dispuser sobre essas matérias do art. 22, I (sem a necessária delegação prevista no art. 22, parágrafo único) haverá então, inconstitucionalidade formal orgânica por descumprimento de regra de competência. 2. Inconstitucionalidade formal por descumprimento dos pressupostos objetivos do ato previstos na CR/88: conforme a doutrina de Gomes Canotilho, existem pressupostos definidos na Constituição que devem ser entendidos como elementos determinantes de competência para órgãos legislativos no exercício da função legiferante. Esses pressupostos são inarredáveis e de cunho objetivo. No ordenamento constitucional brasileiro, é mister salientar que também existem esses pressupostos a serem respeitados sob pena de inconstitucionalidade formal. Como exemplos, temos a edição de medidas provisórias sem a observância dos requisitos de relevância e urgência, descumprindo o art 62 da CR/88, bem como a edição de Lei estadual criando novo município sem a observância dos pressupostos objetivos previstos no art. 18, § 4o, da CR/88. 3. Inconstitucionalidade formal propriamente dita: ocorre por inobservância das normas do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 CR/88. Nesse caso, irá ocorrer o descumprimento do devido processo legislativo constitucional." (Bernardo Gonçalves Fernandes, Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Lumen Júris, 2011, p. 637/638 - destaque adicionado)*

*Por certo, de acordo com a redação do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo, a autonomia legislativa dos Municípios deve observar tanto as normas da Constituição Bandeirante quanto as da Constituição Federal.*

*Contudo, neste caso, em análise à Lei Municipal nº 7.939/2012, verifica-se que a norma impugnada visa à proteção dos munícipes consumidores, encontrando respaldo, seja em sua competência legislativa exclusiva (art. 30, inciso I, da Constituição Federal) seja em sua competência legislativa suplementar (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*No mesmo sentido, conforme explanado pelo Nobre representante do Parquet:*

*"Na verdade, porém, é insubsistente o argumento de invasão da órbita de competência da União. A uma, porque a lei municipal em questão nada dispôs sobre matéria tratada no art. 22 ou no art. 24 da Constituição Federal. A duas, porque existem certas atividades que interessam simultaneamente a todas entidades federativas e o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., pág. 126), e, à mingua de regulamentação do tema na órbita federal, inexistente óbice ao exercício da competência municipal.*

*(...) Não bastasse isso, é inegável que o município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30,1).*

*Pode, portanto, determinar aos particulares, em favor dos usuários dos serviços, a adequação dos equipamentos destinados a proporcionar-lhes conforto. Por exemplo: "mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros" (nesse mesmo sentido: AI 347.717-AgR/RS, Rei. Min. CELSO DE MELLO).*

*Tal precedente firmado pela mais Alta Corte Judiciária deste País, a qual foi encarregada da grave missão de proferir a palavra final em matéria de interpretação da Carta Fundamental, é bastante elucidativo e serve para afastar de vez o argui contido na inicial no sentido de. que o Município de Guarulhos teria usurpado a competência própria da União.*

*Em resumo, a Câmara legislou sobre matéria de interesse local e sobre a qual não paira reserva de iniciativa; a obrigação imposta ao particular, típica manifestação do poder de polícia estatal, somente poderia derivar de lei e o Prefeito participou ativamente do processo de formação da norma ora impugnada." (fls. 117/119 - destaque adicionado)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Nesse sentido, em casos análogos em que se debateu a competência legislativa municipal para impor a obrigatoriedade de instalação de sanitários em agências bancárias, já se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal:*

*"EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido." (RE 266536 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 17/04/2012 - destaque adicionado) "CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. RECURSO QUE NÃO IMPUGNA TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. O Município tem competência par; legislar sobre a instalação de sanitários na Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 16/2/07 - - destaque adicionado). "EMENTA: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, SANITÁRIOS PÚBLICOS E BEBEDOUROS - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO. - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, de sanitários ou a colocação de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*bebedouros, 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." (AI 614510 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/03/2007, DJe-042 - destaque adicionado)*

*Outrossim, como já restou decidido pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 610.221, com repercussão geral reconhecida: "Ambas as Turmas desta Corte firmaram o entendimento de que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. Nesse sentido: AC 1.124- MC, rei. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ 04.08.2006; AI 491.420-AgR, rei. Min. Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ 24.03.2006; AI 709.974-AgR, rei. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe 26.11.2009; RE 432.789, rei. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 07.10.2005; AI 347.717-AgR, rei. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, DJ 05.08.2005; AI 747.245-AgR, rei. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.2009; AI 574.296, rei. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.2006; RE 559.650, rei. Min. Carlos Britto, DJe 02.12.2009, RE nº 610.221, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, J. 29.04.2010 - destaque adicionado)*

*Além disso, também não prospera a alegação de violação ao critério da proporcionalidade (subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), porquanto: i) as determinações da norma são adequadas ao fim que perquire (proteção aos consumidores); ii) não haveria, neste caso, outro meio menos oneroso para obtenção do escopo pretendido; e iii) por derradeiro, o meio não é desproporcional considerando o objetivo a ser alcançado.*

*Por fim, não havendo nenhuma ingerência na forma ou desempenho da atividade de prestação de serviços de estacionamento, mas sim simples encargo de disponibilização de sanitário para os consumidores, não há que*

\*



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

*falar em violação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.”*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063560-62.2013.8.26.0000)

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.

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