



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 10 /2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

**Assunto: Veto nº 13/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 259/18 – Aatoria Vereador Henrique Conti – “Acrescenta dispositivos à Lei 5.359, de 10 de novembro de 2016 que dispõe sobre a obrigatoriedade de projetos de arborização em novos parcelamentos do solo e dá outras providências”**

### À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 259/18 que **“Acrescenta dispositivos à Lei 5.359, de 10 de novembro de 2016 que dispõe sobre a obrigatoriedade de projetos de arborização em novos parcelamentos do solo 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 inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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 efeitos prejudiciais ao ordenamento jurídico asseverando que implicaria na geração de obrigações que não são constitucionalmente previstas, bem como, na assertiva de que contraria as regras federais atinentes ao assunto.**

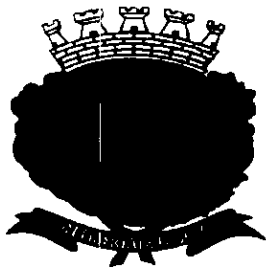
Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;”*

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;”*

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 munícipes. 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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 da matéria:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 2.866, de 21 de novembro de 2017 do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre as normas referentes ao plantio de árvores exóticas e outras árvores de grande porte junto à rede de distribuição de energia elétrica e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Inocorrência. Competência concorrente do Executivo e Legislativo para legislar sobre o tema. Limitação de iniciativa parlamentar que é prevista, **numerus clausus**, no texto constitucional, de forma que “não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Norma vergastada que não cria ou estrutura qualquer órgão da administração municipal. Ausência de invasão, por outro lado, de matéria de alçada exclusiva do Alcaide, como são os atos de administração e gestão do Município elencados no artigo 47 e seus incisos, da Constituição Estadual. Precedentes da Corte Suprema e desta Corte.

**Ação improcedente.**

*(...) Prima facie, cumpre esclarecer que a afronta a dispositivos da Constituição Federal ou da Lei Orgânica do Município de Itirapina não será aqui analisada, posto não ser suficiente a deflagrar o processo objetivo de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*controle de constitucionalidade, que deve ater-se ao ato normativo atacado e o parâmetro constitucional que, in casu, é estadual.*

*Portanto, eventual confronto direto da norma impugnada com a Constituição Federal será analisado dentro dos limites do artigo 144 da Constituição Bandeirante, que assim prevê: “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

*Superada esta questão, improcede a ação.*

*(...) Não se verifica o vício de iniciativa alegado, na medida em que não se trata aqui, de tema de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, constante do rol de iniciativas previstas no artigo 24, § 2º, ns. 1 e 2, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Bandeirante.*

*Neste sentido, aliás, o C. Supremo Tribunal Federal, na oportunidade do julgamento da Repercussão Geral no RE 745.811/PA, Relator Ministro GILMAR MENDES, deixou assente que:*

*“- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.*

*- A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja.*

*Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.*

*O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 7.12.2006) (grifei)*

***A matéria atinente à limitação de iniciativa parlamentar é prevista, numerus clausus, no art. 61 do texto constitucional, de forma que não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”***

*Consoante se verifica dos autos, a norma vergastada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração municipal; “não foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma. Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*interferência nas atividades próprias do Poder Executivo”<sup>1</sup> (1 RE 729726 AGR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06/10/2017.)*

*Igualmente não se há falar de invasão a matéria de alçada exclusiva do Alcaide, como são os atos de administração e gestão do Município elencados no artigo 47 e seus incisos, da Constituição Estadual, nestes termos:*

**Artigo 47** - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...) XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;...”*

*A lei impugnada, em verdade, cuidou de tema de interesse geral do Município, pertinentes ao uso e ocupação do solo, o que se insere, sem sombra de dúvida, na competência concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste sentido, aliás, já decidiu este C. Órgão Especial, em inúmeras ocasiões, o que se pode conferir através dos seguintes julgados:*

**“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE** Controle abstrato **de** constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual **Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados II. VÍCIO DE INICIATIVA** Lei Municipal n. 838, de 12 de maio de 2016, que “dispõe sobre a obrigatoriedade, pelos empreendedores de loteamentos, do **plantio de árvores** antes do início da venda de lotes, e dá outras providências” **Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município** **Inexistência de vício de iniciativa** **Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente** **Criação de obrigação que não implica inconstitucionalidade** **Ação julgada improcedente** (ADI 2173432-70.2016.8.26.0000 , Rel. MOACIR PERES, j. em 22/03/2017).”



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

***Ementa:*** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 11.169, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA QUE ESTABELECEU POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE REMOÇÃO E SUBSTITUIÇÃO DE ÁRVORES A ESPÉCIE EXÓTICA INVASORA "LEUCENA" POR ESPÉCIES NATIVAS DO MUNICÍPIO COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL À LUZ DO ART 193, INCISO XVII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE ARBORIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO, INCLUSIVE JÁ ESTABELECENDO COMO ENFRENTARÁ O MUNICÍPIO AS DESPESAS PARA EXECUÇÃO DO CITADO PLANO (LEI MUNICIPAL Nº 10.521, DE 17 DE JULHO DE 2013) QUE INCLUI, EVIDENTEMENTE, O PROGRAMA INSTITUÍDO PELA LEI ORA ATACADA QUE REMETE EXPRESSAMENTE À FONTE DE CUSTEIO (§ 1º, DO ARTIGO 1º) AÇÃO IMPROCEDENTE. (ADI 2039269-56.2016.8.26.0000, Rel. FERRAZ DE ARRUDA, j. em 15/06/2016).” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2000281-92.2018.9.26.0000)

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade.

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.

D.J., aos 06 de maio de 2019.

  
Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795