



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 245/2019

Assunto: Veto Total nº 32 ao Projeto de Lei nº 132/2019, que “Dispõe acerca da obrigatoriedade do uso de mangueiras transparentes nas bombas de combustíveis”. Mensagem nº 86/2019.

**À Presidente**  
**Vereadora Dalva D. S. Berto**

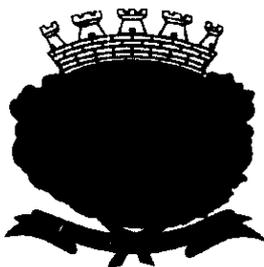
O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou totalmente** o Projeto de Lei nº 132/2019, que “Dispõe acerca da obrigatoriedade do uso de mangueiras transparentes nas bombas de combustíveis”, de autoria do vereador José Henrique Conti.

Fundamentando o veto, o nobre alcaide alegou a inconstitucionalidade do projeto por vício de iniciativa por ofensa ao art. 48, inciso II e art. 47, inciso XIX, alínea “a” da Lei Orgânica do Município, e art. 47, XIX cumulado com art. 24. § 2º da Constituição Estadual. A esse respeito, alega o autor do veto que o projeto estaria modificando as ações e atribuições da Secretaria da Fazenda, tendo em vista que aumentaria a fiscalização sobre determinados estabelecimentos comerciais.

Igualmente alega ofensa ao art. 170, incisos IV, V e VIII da Constituição Federal, com simetria no art. 1º incisos II, III, V e VIII da Lei Orgânica do Município por suposta violação à livre iniciativa.

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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

***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.

§ 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 20/09/2019 e o veto foi protocolado na Câmara em 10/10/2019, 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.

Nesse particular, pedimos vênia para discordar das razões do veto por não vislumbrarmos a alegada inconstitucionalidade, eis que se trata de matéria que não se encontra no rol taxativo de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

A esse respeito, pedimos vênia para citar 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias do Município do Rio de Janeiro, vejamos:

### **Tema 917**

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

**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.*

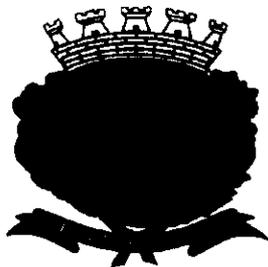
**Ministro GILMAR MENDES**

**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:*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INSCONTITUCIONALIDADE. 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).

[...]

*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*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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-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. [...] (gn)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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)*

Observa-se que a Suprema Corte tem entendimento pacífico no sentido de que **a reserva de iniciativa do Executivo encontra rol taxativo, não permitindo interpretação ampliativa para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.**

Ademais, a imposição, ao Poder Executivo, do dever de fiscalizar o cumprimento da lei não significa violação ao princípio constitucional da separação de poderes, eis que a fiscalização é inerente ao exercício regular do poder de polícia pelo Executivo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento da Corte Paulista:

***“(...) 2. A imposição, ao Poder Executivo, do dever de fiscalizar o cumprimento da lei não significa violação ao princípio constitucional da separação de poderes e não implica criação de despesas sem a respectiva fonte de receita, uma vez que a fiscalização é inerente ao exercício regular do poder de polícia pelo Executivo, em relação ao cumprimento de todo o complexo das posturas municipais. Ausência de ofensa aos arts. 2º, 61, § 1º, I, b, da CF e 5º, 25, 47, I e 144 da Constituição Estadual. (...)” (TJSP, Incidente de Inconstitucionalidade 008436-60.2014.8.26.0000, Rel. Des. Itamar Gaino. 04-06-2014.).***

Do mesmo modo, com todo respeito, divergimos do entendimento de que o projeto estaria violando os princípios da livre concorrência, defesa do consumidor e busca do pleno emprego, insculpidos no art. 170, incisos IV, V e VIII da Constituição Federal, nem mesmo aos princípios do respeito à dignidade da pessoa humana, defesa dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e causas de marginalização com redução das desigualdades sociais, da promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação inscritos no art. 1º incisos II, III, V e VIII da Lei Orgânica do Município como alega o Nobre Alcaide, porquanto trata-se de medida que visa tão somente a proteção ao consumidor, em consonância com a competência suplementar dos municípios. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo em caso semelhante, vejamos:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.963, de 21 de maio de 2018, do Município de Jundiá, que “prevê, em postos de combustíveis, painel de divulgação de preços e quadro informativo sobre os estabelecimentos” Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que não versa sobre energia ou venda de combustíveis, restringindo-se a cuidar de matéria referente à informação e consequente proteção do consumidor Lei que não***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*extrapola a competência suplementar dos Municípios Artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal Lei Municipal que não viola o princípio federativo Precedentes desse Colendo Órgão Especial Inconstitucionalidade não configurada. Pedido improcedente.*

(...)

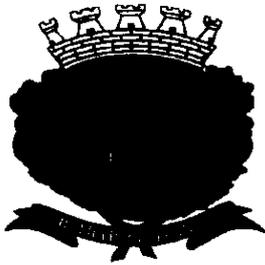
*Com efeito, os Municípios não constam no artigo 24, da Constituição Federal como legitimados para legislar concorrentemente, entre outros temas, sobre proteção do consumidor (inciso VIII), atribuição apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal. Todavia, eles detêm competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber” (artigos 30, inciso I e II), de tal arte que a legislação municipal, ao tratar de semelhante questão, não pode contrariar a disciplina contida em regras federais e estaduais.*

(...)

*Portanto, ainda que não tenha competência concorrente para dispor a respeito das matérias arroladas no artigo 24 da Constituição Federal, o Município tem competência suplementar, de modo a apenas poder complementar a legislação federal (Lei Federal nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que “dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências”), tendo em vista que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, não versa sobre energia ou venda de combustíveis, restringindo-se a cuidar de matéria referente à informação e proteção do consumidor.*

*Colhe-se da jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal: “EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 12.420/99, do Estado do Paraná. Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. §2º, e 170, inc. V, da CF. É constitucional a Lei nº 12.420, de 13 de janeiro de 1999, do Estado do Paraná, que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do Estado.” (ADI nº 1980/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 16/04/2009).*

(...)

***Nesse quadro, inexistente, pois, qualquer vício de inconstitucionalidade na Lei local, que cuida de matéria referente à informação e proteção do consumidor, abrangida pela competência suplementar do Município, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, outra não é a solução, senão a improcedência do pedido, cassando-se a liminar outrora concedida.***

***3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente o pedido.***

***(TJSP. ADIN 2151234-68.2018.8.26.0000. Relator Ricardo Anafe. Data de Julgamento: 14/11/2018)***

Diante de todo o exposto, com o devido respeito às razões do veto, divergimos dos fundamentos do autor consoante argumentos acima articulados, motivo pelo qual concluímos pela constitucionalidade e legalidade do projeto.

É o parecer.

D.J., aos 1º de novembro de 2019.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Diretora Jurídica - OAB/SP 308.298**