



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 1999/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 16/2019, que altera a Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006, que dispõe sobre as normas especiais para Habitação de Interesse Social – HIS e Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor do Município e a Lei nº 9.924, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Santo André e dá outras providências.

Á

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 147.07.2019, referente ao Autógrafo nº 84/2019, em relação ao Projeto de Lei nº 16/2019, que altera a Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006, que dispõe sobre as normas especiais para Habitação de Interesse Social – HIS e Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor do Município e a Lei nº 9.924, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Santo André e dá outras providências.

De iniciativa do Poder Executivo, após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 16/2019, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, com diversas Emendas Modificativas, Supressivas e Aditivas, de autoria dos Vereadores, e seu texto final enviado para preparar o Autógrafo e encaminhado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade, á fls.

Em suas argumentações, o Alcaide esclarece que o Capítulo IV – Da habitação, arts. 162 a 168, da Lei Orgânica do Município é bastante esclarecedor quanto à competência privativa do Poder Executivo referente às políticas habitacionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração.

E ainda, que a norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios, a nossa Lei Orgânica em seu art. 42, VI, estabeleceu que:

“Art. 42. É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”

Posteriormente, ressaltou que o vício de iniciativa macula de nulidade todo o processo legislativo, que nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo, por meio da sanção, tem o poder de convalidar a norma inconstitucional, como se infere do entendimento firmado pelo STF.

Por fim, argumenta que a redação empregada no art. 3º do Autógrafo, que altera a redação do art. 4º, da Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006, não observou a técnica legislativa, tendo em vista que deveria ter sido observado a sequência da numeração dos parágrafos e não acrescentar o “parágrafo único”.

Ao final resolve vetar o parágrafo único, do art. 3º da propositura, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

Cumprе esclarecer que a Emenda Aditiva, objeto do veto parcial foi apresentada pelo nobre vereador Tonho Lagoa, tendo como co-autoria os demais 20 (vinte) vereadores.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto parcial oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide argumenta que o Capítulo IV – Da Habitação, arts. 162 a 168, da Lei Orgânica do Município é bastante esclarecedor quanto à competência privativa do Poder Executivo referente às políticas habitacionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração.

E ainda, que a norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios, a nossa Lei Orgânica em seu art. 42, VI, estabeleceu que:

“Art. 42. É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.”

Posteriormente, ressaltou que o vício de iniciativa macula de nulidade todo o processo legislativo, que nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo, por meio da sanção, tem o poder de convalidar a norma inconstitucional, como se infere do entendimento firmado pelo STF.

Entretanto, pelas razões apresentadas, não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade (não se presume, tem que ser demonstrada), **tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica (vício de iniciativa), sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.**

Os dispositivos normativos supostamente violados, **que foi mencionado de forma objetiva e concreta foram os arts. 162 a 168 e art. 42, VI, todos da Lei Orgânica do Município de Santo André, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face da sua Lei Orgânica”, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.**

2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade

Podemos verificar que os argumentos apresentados não possuem relação com a teoria de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Nos Estados dotados de Constituições escritas do tipo rígidas, a alteração do texto constitucional exige um procedimento especial, estabelecido pelo próprio constituinte originário, mais difícil do que o exigido para a produção do direito ordinário (subconstitucional).

A primeira consequência - sobremaneira relevante - dessa exigência de formalidades especiais para a reforma da Carta Política é que nos ordenamentos de Constituição rígida vigora o princípio da supremacia formal da Constituição. Vale dizer, nesses sistemas jurídicos que adotam Constituição do tipo rígida, as normas elaboradas pelo poder constituinte originário são colocadas acima de todas as outras manifestações de direito.

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais¹.

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

¹ Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso, para a modificação do texto constitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Significa dizer que para uma norma ter validade dentro desses sistemas há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis.

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição².**

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

Para compreensão dessa assertiva, basta constatar que em um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota, não existe qualquer possibilidade de que um provimento deste venha a ser declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, não existirá nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

² Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Destarte, para que se tenha um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis e atos, normativos ou concretos, faz-se insofismável a necessidade de que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o processo que deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional. É a própria Constituição que estabelece os órgãos encarregados de exercer tais competências e procedimentos especiais, que variam de um regime constitucional para outro e que consubstanciam o que denominamos controle de constitucionalidade.

Dessa forma, podemos afirmar que são 02 (dois) os pressupostos para o controle de constitucionalidade: (a) a existência de uma Constituição do tipo rígida; (b) a previsão constitucional de um mecanismo de fiscalização da validade das leis.

É ainda relevante destacar que ao mesmo tempo em que uma Constituição do tipo rígida é pressuposto da existência do controle de constitucionalidade, não é menos verdade que esse mesmo controle é pressuposto e garantia de uma Constituição rígida. Isso porque, caso não haja órgão com a função de exercer o controle de constitucionalidade, a Constituição ficará sem meios de fazer valer a sua supremacia em face de condutas afrontosas ao seu texto.

Podemos sintetizar essas breves considerações sobre a teoria da inconstitucionalidade e o controle de constitucionalidade da seguinte forma:

- a) a noção contemporânea de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem como pressuposto a existência de uma Constituição do tipo rígida;**

- b) a rigidez da Constituição tem como consequência imediata o princípio da supremacia formal da Constituição;**

- c) o princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam de acordo com o texto constitucional;**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

d) aquelas normas que não estiverem de acordo com a Constituição serão inválidas, inconstitucionais e deverão, por isso, ser retiradas do ordenamento jurídico;

e) há necessidade, então, de que a Constituição outorgue competência para que algum órgão (ou órgãos), independente do órgão encarregado da produção normativa, fiscalize se a norma inferior está (ou não) contrariando o seu texto, para o fim de retirá-la do mundo jurídico e restabelecer a harmonia do ordenamento; e

f) sempre que o órgão competente realizar esse confronto entre a lei ou ato normativo e a Constituição, estará ele efetivando o denominado "controle de constitucionalidade".

Como já mencionado, os argumentos apresentados pelo Alcaide **não faz qualquer menção de incompatibilidade entre o texto do projeto de lei, com dispositivos da Constituição Federal e/ou Estadual**, pois a argumentação está genérica (vício de iniciativa), portanto, não podemos, de forma correta e objetiva, saber qual é a suposta inconstitucionalidade.

Dessa forma, a menção a **suposta infringência aos arts. 162 a 168 e art. 42, VI, todos da Lei Orgânica do Município de Santo André, não gera uma inconstitucionalidade**, pela exegese do disposto nos **arts. 102, I, "a" e 125, §2º, ambos da Constituição Federal**, portanto, as razões do veto estão juridicamente equivocadas, pois a **infringência a tal dispositivo da Lei Orgânica poderia gerar no máximo uma ilegalidade, e não uma inconstitucionalidade**.

2.2.2. Infringência ao disposto nos arts. 162 a 168 da Lei Orgânica do Município de Santo André – vício de iniciativa

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo argumenta que o Capítulo IV – Da Habitação, arts. 162 a 168, da Lei Orgânica do Município é bastante esclarecedor quanto à **competência privativa do Poder Executivo referente às políticas habitacionais**.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Da leitura desses dispositivos (arts. 162 a 168), em nenhum momento a Lei Orgânica Municipal prescreveu que a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo. Pelo contrário, o art. 164, prescreve que a competência para a elaboração e implementação da política municipal de habitação é do “MUNICÍPIO”.

Podemos verificar um equívoco hermenêutico por parte do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que o vocábulo “MUNICÍPIO” (pessoa jurídica de direito público interno) não é sinônimo de “PODER EXECUTIVO” (órgão de governo que compõe o Município).

Hely Lopes Meirelles diferencia claramente o ente federado “MUNICÍPIO” (pessoa jurídica de direito público interno) dos órgãos que o compõem:

“(...) O Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º)”³. (g/n)

E mais adiante reafirma:

”O Município brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores –, dirige a si próprio, com a tríplex autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)”⁴. (g/n)

Jair Eduardo Santana, ao discorrer sobre os Poderes locais do Município, assim nos ensina:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 137.

⁴ Ob.cit., pg. 137.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Importa que o Município possui duas funções básicas de governo: a de legislar e a executiva. Quer dizer, o governo municipal está assentado apenas na dúplice capacidade de autolegislação e de autogoverno.

Tem-se, assim, na esfera municipal, a função executiva sendo exercida pelo Prefeito, que é o Chefe do Poder Executivo, e a função legislativa sendo efetivada pela Câmara de Vereadores, que representa os munícipes.

(...)

A atividade chamada executiva é exercida com exclusividade pelo Prefeito dentro das normas ditadas pela Câmara Municipal, aí se incluindo todos os atos relativos à própria administração.

(...)

A Câmara de Vereadores, de sua vez, é o órgão do Poder Legislativo local e deve receber da Lei Orgânica a discriminação de suas atribuições. Conveniente lembrar que a Câmara Municipal possui status de absoluta independência em relação ao Prefeito, inexistindo entre ambos qualquer relação de submissão, seja administrativa ou política.”⁵

Temos, então, que o **MUNICÍPIO**, pessoa jurídica de direito público interno, a rigor, não se confunde com o órgão **PREFEITURA**, titularizado pelo **PREFEITO**, que representa o **PODER EXECUTIVO**, nem com o órgão **CÂMARA DE VEREADORES**, titularizado pelo **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA**, que representa o **PODER LEGISLATIVO**.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. Órgão independente, composto, central e unipessoal. Independente por não hierarquizado a qualquer outro; composto porque integrado por outros órgãos inferiores; central porque nele se concentram todas as atribuições do Executivo, para

⁵ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1998, pg. 61.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

serem distribuídas a seus órgãos subordinados; unipessoal, ou singular, porque atua e decide através de um único agente, que o chefia e representa: **o prefeito**.

(...)

Como órgão público, a Prefeitura não é pessoa jurídica; é simplesmente a unidade central da estrutura administrativa do Município. Nem representa juridicamente o Município, pois nenhum órgão representa a pessoa jurídica a que pertence, a qual só é representada pelo agente (pessoa física) legalmente investido dessa função – que, no caso, é o prefeito. Daí a impropriedade de se tomar a Prefeitura pelo Município, o que equivale a aceitar a parte pelo todo – ou seja, o órgão, despersonalizado, pelo ente, personalizado. Mas, como órgão independente, a Prefeitura tem orçamento próprio e quadro de pessoal distinto e incomunicável com o da Câmara de Vereadores. Nas relações externas e em juízo, entretanto, quem responde civilmente não é a Prefeitura, mas sim o Município – ou seja, a Fazenda Pública Municipal, única com capacidade jurídica e legitimidade processual para demandar e ser demandada, auferindo as vantagens de vencedora ou suportando os ônus de vencida no pleito.

(...)

Não se pode confundir, portanto, a Prefeitura (órgão executivo) com o Município (pessoa jurídica); nem a Prefeitura com o prefeito (chefe do órgão e agente político), ou com qualquer de seus secretários municipais (agentes políticos auxiliares do prefeito), ou com seus servidores (agentes administrativos). Também não se pode confundir imputação com representação, que são atos de natureza e efeitos diversos relativamente ao órgão e à pessoa jurídica a que se referem.”⁶(g/n)

Para José Nilo de Castro:

“Como se sabe, a Prefeitura (sede do Poder Executivo Municipal) e a Câmara (sede do Poder Legislativo do Município) são órgãos despersonalizados do Município, isto é, não têm personalidade jurídica, que é do Município. Entretanto, não tendo personalidade jurídica, possuem (a Câmara e a Prefeitura) capacidade

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 138.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*judiciária, a capacidade para ser parte. Quando a Prefeitura vai à Justiça, fá-lo pelo Município.*⁷ (g/n)

Podemos constatar que a doutrina administrativista adotou a Teoria do Órgão. **Por esta, em linhas gerais, as pessoas jurídicas emanam sua vontade por seus órgãos, titularizados por seus agentes, na forma de sua organização interna.** O órgão, do famoso ponto de vista de Otto Friedrich Von Gierke, é **"parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade."**⁸

Neste diapasão, a competência privativa, para a elaboração e implementação da política municipal de habitação, prescrita no art. 164 da Lei Orgânica do Município de Santo André, pertence ao MUNICÍPIO, que possui o órgão executivo PREFEITURA e o órgão legislativo CÂMARA DOS VEREADORES.

Sob essa perspectiva, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não havendo a ocorrência do alegado vício de iniciativa.

2.2.3. Infringência ao art. 42, VI, da Lei Orgânica do Município de Santo André – vício de iniciativa

O Prefeito argumenta que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração.

E ainda, que a norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios, a nossa Lei Orgânica em seu art. 42, VI, estabeleceu que:

*"Art. 42. É da competência **exclusiva** do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração." (g/n)

⁷ NILO DE CASTRO, José. **Direito Municipal Positivo**. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1992, pg. 38.

⁸ GIERKE, Otto Friedrich Von. **Teorías políticas de la Edad Media**. Espanha/Madrid: Centro Est. Constitucionales, 1996, pg. 45.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, ressaltou que o vício de iniciativa macula de nulidade todo o processo legislativo.

Sobre essa temática, a Constituição da República estabeleceu expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Legislativo e Executivo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores, leis orçamentárias e organização administrativa.**

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, I a VI, reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre as matérias avançadas, em decorrência da aplicação do princípio da simetria constitucional, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, “b” e “e” da Carta Republicana.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a pretensão veiculada no projeto insere-se no âmbito do **Direito Urbanístico** e a competência do **MUNICÍPIO** para legislar sobre a matéria decorre do preceito constitucional que assegura à comuna, **autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182).**

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano."⁹ (g/n)

Vê-se, assim, que insere-se a propositura no âmbito da regulamentação municipal, que tem por objetivo não só o controle técnico-funcional da construção individualmente considerada, mas também o ordenamento da cidade no seu conjunto.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 380/381 e 384.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Importante observar que a proposta legislativa não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

Ressaltamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 218110, que tinha como objeto a verificação da constitucionalidade de Lei do Município de Ribeirão Preto que tratava do **uso e ocupação do solo, oriunda de projeto de lei encaminhado pelo Poder Legislativo:**

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira ao Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido”.¹⁰ (g/n)

A jurisprudência recente dos Tribunais Estaduais é pacífica no sentido de que tal matéria é de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, senão vejamos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL Nº 3.266/2016 - MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL - MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO, E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO - CAUTELAR INDEFERIDA. 1- As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III, do art. 66 da CE/89, não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento,

¹⁰ STF, RE 218110, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*uso, e ocupação do solo urbano. 2- Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo. 3- Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida”.*¹¹
(g/n)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Lei Complementar nº 286, de 18.02.16 do município de Suzano, de iniciativa parlamentar, alterando preceitos da Lei Complementar nº 025, de 01.03.96, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, ao incluir normas de acessibilidade, consistente em instalação de elevadores, em edificações residenciais coletivas, com mais de dois pavimentos. Vício de iniciativa. Ausência de vício. Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Precedentes. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, o ônus com o cumprimento da nova exigência, ainda que em favor da acessibilidade, será suportado pela população. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação”.*¹²

Portanto, diferente do alegado nas razões de veto, a competência para disciplinar sobre a matéria é privativa do **MUNICÍPIO** (Poderes Legislativo e Executivo) e a iniciativa para deflagrar o processo legislativo é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, **não havendo qualquer inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.**

2.3. Da Técnica Legislativa – Lei Complementar nº 95/98

Aduz o Prefeito que a redação empregada no art. 3º do Autógrafo, que altera a redação do art. 4º, da Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006, não observou a

¹¹ TJ-MG - ADI 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data de Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018.

¹² TJ-SP - ADI 22563000820168260000 SP 2256300-08.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 24/05/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/05/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

técnica legislativa, tendo em vista que deveria ter sido observado a sequência da numeração dos parágrafos e não acrescentar o “parágrafo único”.

O legislador constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada uma Lei Complementar que dispusesse sobre "a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis" (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando efetividade ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a "elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação" das leis e atos normativos.

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica.

A referida Lei Complementar, que não versa sobre processo legislativo, mas se restringe a normas disciplinadoras da técnica legislativa, é dizer, **as regras que deverão ser obedecidas para a formulação de atos normativos que poderão ser transformados em leis, estabelece ainda, procedimentos para a consolidação das normas já positivadas no ordenamento jurídico brasileiro.**

No caso sob exame, a Emenda Aditiva apresentada pelo nobre vereador, ao Projeto de Lei nº 16/2019, acrescentou um **“parágrafo único ao art. 3º do PL, que alterou o art. 4º da Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006”**, com a seguinte redação:

“Art. 3º

Parágrafo único. As entidades organizadas da sociedade civil com a destinação de 20% (vinte por cento) que vão ser atendidas no Município de Santo André serão contempladas a moradores que comprovarem sua residência no mínimo de 05 (cinco) anos, com o objetivo de impedir o afluxo de moradores de outras cidades.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O que deve ter acontecido é que não se observou a apresentação de outras Emendas ao mesmo dispositivo, e como foi dispensada a redação final em Plenário, o Autógrafo foi elaborado, com a inclusão das Emendas da forma que foram aprovadas, e, portanto, sem a correção formal do texto.

Entretanto, tal equívoco formal na redação do Autógrafo não é argumento suficiente para se alegar uma eventual irregularidade.

Para corroborar o acima exposto, o art. 18, da Lei Complementar nº 95/98, prescreve que: **“eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.”**

Esse dispositivo legal consagra em matéria de processo legislativo e de técnica legislativa, o Princípio da Soberania do Plenário, quando ocorrer inexatidões formais nas normas jurídicas.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

“SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.393

Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Srº Ministro CELSO DE MELLO

Despacho do Relator

DESPACHO: Trata-se de ação direta, com pedido de liminar que objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.163, de 15.12.95.

O autor da presente ação direta sustenta que a lei ora questionada resultou de sanção que incidiu sobre texto diverso daquele que foi aprovado por ambas as Casas do Congresso Nacional.

Tenho para mim que se revela inquestionável o argumento de inconstitucionalidade deduzido pelo autor nesta sede de controle abstrato.

Evidenciou-se, neste processo, que o autógrafo encaminhado pelo Poder Legislativo à sanção presidencial englobou, por equívoco, normas que haviam



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sido excluídas, por efeito de emenda supressiva, do texto do projeto de lei submetido a discussão e votação no âmbito do Congresso Nacional.

Sabemos que o processo de formação das leis encontra a sua disciplina normativa delineada no próprio texto da Constituição da República, que define, em seus aspectos fundamentais o modelo estruturador do processo legislativo.

*O processo de formação das leis, em nosso sistema jurídico-constitucional, observada a ordem ritual que lhe é inerente, **compreende três fases seqüenciais, assim caracterizadas: (a) fase introdutória; (b) fase constitutiva e (c) fase complementar** (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Do Processo Legislativo", p. 70/73, itens ns. 46-49, 1995, 3ª ed. Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", p. 250-270, itens ns. 119-128, 1964, RT).*

Instaurado o processo legislativo (fase introdutória), apreciado, debatido e aprovado o projeto de lei pelo Poder Legislativo (fase constitutiva), cabe a este encaminhar a proposição ao Chefe do Executivo, que poderá, então, dentro do prazo fixado pelo texto constitucional (quinze dias úteis), exercer as prerrogativas institucionais que lhe foram outorgadas, em tema de formação das leis, pelo estatuto fundamental do Estado.

O autógrafo - que constitui o instrumento formal consubstanciador do texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo - deve refletir, com fidelidade, em seu conteúdo intrínseco, o resultado da deliberação parlamentar.

Na realidade, o autógrafo equivale a verdadeira cópia autêntica da aprovação parlamentar do projeto de lei, devendo refletir todas as transformações introduzidas, mediante emenda, na proposição legislativa.

Vê-se, desse modo, que o exercício do poder de sanção/veto, pelo Chefe do Executivo, incide sobre o texto formalmente consubstanciado no autógrafo, que não pode - e nem deve - divergir do resultado final da manifestação parlamentar.

No caso, como já acentuado, constaram do autógrafo, normas, que, no processo de elaboração legislativa, haviam sido formalmente excluídas,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

mediante emenda supressiva, do texto do projeto apreciado pelo Congresso Nacional.

O diploma legislativo ora impugnado resultou, pois, de evidente transgressão à disciplina constitucional do processo de formação das leis, pois o Presidente da República não pode sancionar texto de projeto de lei cujo autógrafa contenha, indevidamente, cláusulas que foram expressamente suprimidas pelo Congresso Nacional, na fase da deliberação parlamentar.

A Presidência do Congresso Nacional, no entanto, ao prestar as informações que lhe foram requisitadas, invocou a ocorrência, na espécie, de fato superveniente apto a gerar a própria prejudicialidade da ação direta.

Com efeito, esclareceu-se, nas informações congressuais, que "a alegação de mácula de inconstitucionalidade refere-se a texto que já foi definitivamente expurgado do ordenamento jurídico" (fls. 81). Também esse aspecto foi enfatizado pela Presidência da República, que destacou a correção do equívoco" que em realidade existiu" (fls. 137).

É que, tão logo se constatou o erro formal ora denunciado pelo autor, promoveu-se a republicação do texto legal (fls. 142/151), de cujo conteúdo foram, então, excluídas todas as normas que haviam sido afetadas pelas emendas supressivas aprovadas na instância parlamentar.

Entendo que esse fato superveniente prejudica o normal prosseguimento da presente ação direta, eis que o texto legal impugnado foi inteiramente substituído por outro, cujo teor ajusta-se, com inteira fidelidade, ao que efetivamente aprovou o Congresso Nacional.

Vê-se, portanto, que já não mais subsiste, desde 23/01/96 - data da republicação da Lei n. 9.163/95 (fls. 148) - o interesse de fazer-se excluir, do sistema de direito positivo, o ato normativo acoimado de inconstitucional.

Essa situação - plenamente assimilável à hipótese de revogação superveniente da lei (RTJ 154/401) - impede que se dê prosseguimento à ação direta em questão, sendo irrelevante a ocorrência de eventuais efeitos residuais concretos que possam ter sido gerados pela aplicação do texto viciado da Lei nº 9.163/95.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É que a existência de situações individuais e concretas não apresenta relevo jurídico no processo - de controle abstrato de constitucionalidade, em cujo âmbito se discute, em tese, a compatibilidade das normas inferiores com o texto da Lei Fundamental do Estado (RTJ 119/65 - RTJ 139/73 - RTJ 140/36 - RTJ 146/483).

Assim sendo, tendo em consideração as razões expostas; julgo prejudicada esta ação direta de inconstitucionalidade.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 01 de outubro de 1996.

*Ministro CELSO DE MELLO, Relator.*¹³

Podemos concluir que não há irregularidade na Emenda Aditiva apresentada ao art. 3º, do Projeto de Lei nº 16/2019, em decorrência do disposto no art. 18, da Lei Complementar nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que a Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 16/2019, de autoria do vereador Tonho Lagoa é **LEGAL e CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

¹³ STF, ADI nº 1.393, Ministro Relator, Celso de Mello, julgado em 01/10/1996.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 20 de agosto de 2019.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443