



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 160/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 70/20 – Aatoria Vereador Edson Roberto Secafim – “Autoriza o Poder Público Municipal a conceder ANISTIA a todos os comerciantes da cidade de Valinhos que foram notificados e autuados pela Vigilância Sanitária Municipal, durante a vigência do estado de calamidade decretado pelo Executivo, em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia COVID-19.”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Autoriza o Poder Público Municipal a conceder ANISTIA a todos os comerciantes da cidade de Valinhos que foram notificados e autuados pela Vigilância Sanitária Municipal, durante a vigência do estado de calamidade decretado pelo Executivo, em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia COVID-19”** de autoria do Vereador Edson Roberto Secafim solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à iniciativa entendemos que a princípio 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 municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

"EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 4.913, de 11 de setembro de 2015, do município de Suzano, a qual autoriza o Poder Público "a conceder isenção do pagamento do IPTU aos imóveis que sediam instituições esportivas, culturais e de promoção social, sem fins lucrativos, conforme específica" - Inexistência de ofensa às regras de iniciativa e de separação de poderes - Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo - Inconstitucionalidade - Configuração - Controle concentrado que possui causa de pedir aberta - Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo - Texto que não cria a isenção e sim entrega a competência para tanto - Poder regulamentar do Chefe do Executivo que é realizado através de decretos - Temas tributários benéficos, como a isenção de um imposto, que só podem ser feitos por lei específica - Reserva legal prevista no art. 163, § 6º, da Constituição Estadual - Ação procedente.

(...)

É cediço que a Constituição Federal estabelece o princípio de separação dos poderes, pelo sistema de freios e contrapesos, dividindo as três funções do Estado (Executiva, Legislativa e Judiciária), os quais são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF).

Esta regra, além de ter sido erguida à categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF), deve ser aplicada tanto pelo texto da CF quanto, pelo princípio da simetria, nos âmbitos estadual e municipal,

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

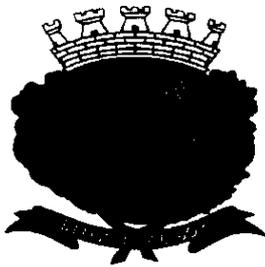
devendo ser atendidas as normas que assentam as competências e os limites de atuação de cada um nas esferas federal, estadual e municipal. Ao Poder Executivo, em síntese, compete exercer a administração pública, inclusive por meio de edição de leis nos contornos constitucionais e legais.

Na Constituição Estadual, verifica-se a repetição do princípio em seu art. 5º, enquanto parte das regras do Poder Executivo se encontra no art. 47, dentro de sua função de gestão administrativa de bens públicos (Administração Pública). O chefe do Executivo, assim, além do encargo de exercer especificamente as funções de administração, possui a competência legislativa privativa acerca das respectivas leis. O texto legal objeto desta lide versa sobre a concessão de isenção do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano aos imóveis que sediam instituições esportivas, culturais e de promoção social, sem fins lucrativos.

Dentro das regras constitucionais, estabelecidas na Constituição Federal e, por simetria, também na Constituição Estadual (art. 144), na divisão das competências entre os três poderes do Estado, o Poder Legislativo possui como função típica a elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas. Enquanto o Poder Executivo atua tipicamente na gestão administrativa e na iniciativa de edição de suas respectivas leis específicas. Não se trata de hierarquia entre eles e sim incumbências distintas dentro da organização administrativa do Estado.

Inexiste, nas regras do processo legislativo, uma distribuição específica de iniciativa sobre a matéria tributária em abstrato no que diz respeito aos respectivos poderes do ente federado competente para determinado tributo, tratando-se, assim, de uma competência legislativa concorrente, conforme se depreende do art. 24 da Constituição Estadual e do art. 61, caput, da Constituição Federal.

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, trata-se claramente de matéria tributária, cuja competência não está no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como pode ser visto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o qual deve ser obedecido nos âmbitos estadual e municipal em decorrência do art. 144 da Constituição Estadual de São Paulo, diante do princípio da simetria.

(...)

Entretanto, configurado está o vício em razão de não se tratar de lei que impõe diretamente uma isenção tributária, dentro dos limites da reserva legal sobre o tema, porquanto o seu teor figura como uma lei autorizativa, que permite o Poder Público Municipal a isentar do pagamento do IPTU responsáveis por determinados imóveis.

Desse modo, a lei não criou imediatamente a isenção tributária e sim entregou ao Poder Executivo a faculdade de fazê-lo. Importante consignar que, no controle concentrado de constitucionalidade, a causa de pedir é aberta, podendo, o julgador, sem se distanciar do pedido da inicial, utilizar-se de fundamentos jurídicos distintos aos expostos pelo legitimado ativo, ou seja, para declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da norma, tem de analisar a Constituição de forma integral e, assim, pode utilizar todos os artigos constitucionais em sua fundamentação.

Por primeiro, apesar de não se enquadrar na hipótese vertente, tem-se que não é viável a autorização do Legislativo para atuação do Executivo em suas funções típicas, sob pena de configuração de invasão de competência com afronta à atuação independente de cada um.

Por outro lado, neste caso, em que, como acima explanado, versa-se sobre matéria de iniciativa concorrente, na qual não haveria qualquer afronta à divisão dos poderes, restou definida uma autorização ao Poder Executivo para adotar medida que não lhe é viável.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Isso porque o Chefe do Poder Executivo, diretamente, dentro de seu poder regulamentar, só pode expedir decretos, o que, para a concretização da isenção seria irregular, tendo em vista que ela está sujeita à reserva legal, nos termos do art. 163, § 6º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que temas tributários benéficos, como a isenção de um imposto, só podem ser feitos por lei específica.

O poder regulamentar do Chefe do Executivo não pode invadir o âmbito da reserva legal. A almejada isenção ou teria de ser estabelecida diretamente pelo Poder Legislativo local ou ser objeto de iniciativa de lei pelo Chefe do Poder Executivo, jamais deveria estar inserida em um texto legal com previsão de autorização de sua concretização pelo responsável da Administração Pública, cuja único ato regulamentador que poderia realizar para aplicar a norma já existente seria o decreto, o qual, como dito, não pode versar sobre benefícios tributários.

Sobre o tema, este C. Órgão Especial já julgou:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a conceder isenção ou remissão de IPTU a imóveis edificados que tenham sido atingidos por enchentes ou alagamentos. Lei autorizativa ou de delegação que, muito embora não verse sobre matéria orçamentária, mas tributária, não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência, circunstância que lhe dá roupagem manifestamente inconstitucional. Câmara Municipal que, além disso, exorbitou de sua competência normativa ao criar obrigações para a atuação da Administração Pública local, em termos funcionais procedimentais e temporais. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada Precedentes do STF e deste Colegiado. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Inconstitucionalidade nº 2144657-45.2016.8.26.0000 São Paulo
Órgão Especial Rel. Beretta da Silveira J. 09/11/2016)*

*PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE Compatibilidade entre a
Lei Municipal nº 125/15 e Lei de Responsabilidade Fiscal.
Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da Constituição
Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo.*

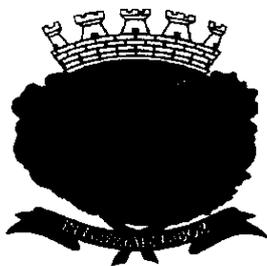
*Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado
LRF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal
nº 125, de 21 de julho de 2015, isenta do Imposto sobre a
Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU pessoas sob
determinadas condições que especifica. Competência concorrente do
Legislativo para iniciativa de leis de cunho tributário. Precedentes.
Princípio da reserva legal. Ação objetiva. Pedido de natureza aberta.*

*Lei autorizativa. Lei que não concede diretamente benefício tributário,
mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo. Flagrante afronta ao
princípio da reserva legal (art. 163, §6º, da Constituição Estadual),
que exige lei específica para instituição de isenção tributária. Ação
procedente, na parte conhecida. (Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº 2027038-94.2016.8.26.0000 São Paulo
Órgão Especial Rel.: Evaristo dos Santos J. 10/08/2016)” (Ação
Direta de Inconstitucionalidade nº 2247517-27.2016.8.26.0000)
(grifei)*

De tal sorte que a Corte Paulista considerou nos julgados acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes a proposição parlamentar tendente a autorizar o Poder Executivo a conceder anistia.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...)

O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levamos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

(ACP) ✍



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...)

A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo.”

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que “disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica”:

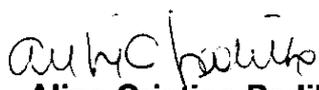
“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.”

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

CMV, aos 07 de julho de 2020.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)