



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### **Parecer Jurídico nº 234/2022.**

**Assunto:** Subemenda 01 à Emenda 01 Projeto de Lei nº 96/2022 que “Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS-DAEV, no âmbito do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos - DAEV, na forma e condições que especifica”. **Subemenda de autoria da Comissão de Justiça e Redação.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.**

Trata-se de parecer jurídico relativo à Subemenda 01 à Emenda 01 que visa alterar a redação do *caput* do art. 3º.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.



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

A subemenda em análise almeja alterar a redação proposta na Emenda 01 ao *caput* do art. 3º do Projeto de Lei nº 96/2022, nos seguintes termos:

<b>Projeto de Lei nº 96/2022</b>	<b>Alteração proposta na Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 96/2022</b>	<b>Alteração proposta na Subemenda 01 à Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 96/2022</b>
<p><b>Art. 3º</b> Poderão aderir ao REFIS DO DAEV às pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, inclusive aquelas que se encontrarem em recuperação judicial, mediante requerimento a ser efetuado no prazo de 90 (noventa) dias, contados da vigência desta Lei, abrangendo os débitos indicados na condição de usuário ou proprietário.</p>	<p><b>Art. 3º.</b> Poderão ser beneficiados pelo REFIS, contribuintes físicos, jurídicos, de direito publico ou privado, inclusive contribuintes em recuperação judicial, excetuando-se apenas da possibilidade do REFIS os débitos que já se encontram parcelados. Para aderirem ao REFIS os interessados deverão requerer o benefício junto ao DAEV, no prazo 90 (noventa) dias, contados da vigência desta lei.</p>	<p>Art. 3º. Poderão ser beneficiados pelo REFIS <b><u>pessoas físicas e jurídicas</u></b>, de direito público ou privado, inclusive em <b><u>recuperação judicial</u></b>, excetuando-se apenas da possibilidade do REFIS os débitos que já se encontram parcelados, <b><u>mediante requerimento</u></b> a ser efetuado no prazo de 90 (noventa) dias, contados da vigência desta Lei, <b><u>abrangendo os débitos indicados na condição de usuário ou proprietário.</u></b></p>

No que tange aos projetos de subemenda o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.

§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.

§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.

§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.

§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.**

**Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.**

**§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.**

**§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.**

Desse modo, sob o prisma do Regimento Interno verifica-se que o projeto atende os dispositivos regimentais, tratando-se de subemenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice regimental na sua tramitação, observando-se, ainda, que o projeto propõe alteração sugerida no Parecer Jurídico nº 217/2022, visando adequar a redação da emenda, excluindo o termo “contribuinte”.

No concernente a **competência para deflagrar o processo legislativo**, consoante articulado nos pareceres anteriores (Parecer Jurídico nº 166/2022 ao PL 96/2022 e Parecer Jurídico nº 217/2022 ao Projeto de Emenda 01 ao PL 96/2022) encontramos no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendimento consolidado acerca da competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a política tarifária, senão vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.280, de 07 de maio de 2019, do Município de Mogi Guaçu, que alterou a redação do § 3º do art. 41 da Lei Municipal 2083/1987, vedando a cobrança de qualquer valor, taxa ou tarifa a título de religação ou reestabelecimento de serviço de esgoto. Inocorrência de afronta ao art. 25 da Constituição Paulista. Promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Inocorrência, também, de vício de iniciativa por invasão da competência privativa do Chefe do Executivo. Matéria que não consta**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*do elenco do art. 24, § 2º, da Carta Bandeirante. **Inconstitucionalidade da Lei nº 5.280/2019, do Município de Mogi Guaçu, por dispor sobre matéria de iniciativa reservada ao Alcaide, qual seja a fixação de tarifa dos serviços públicos e, por conseguinte sua isenção. Lei benéfica de natureza tributária que enseja a renúncia de receita e, por conseguinte, acarreta a diminuição da arrecadação aos cofres públicos, de tal sorte a inviabilizar a atuação do Executivo na prestação de serviços essenciais à comunidade. Ato reservado ao Alcaide, consoante os artigos 47, II e XIV, 120 e 159 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força art. 144 da citada Carta, não podendo o Parlamento legislar sobre o tema, pena de afronta ao princípio da separação de poderes. Ação procedente.***

(...)

*Mas padece de inconstitucionalidade a Lei nº 5.980, de 07 de maio de 2019, do Município de Mogi Guaçu, ao dispor sobre matéria de iniciativa reservada ao Alcaide, qual seja a fixação de tarifa dos serviços públicos e, por conseguinte sua isenção, questão que será analisada diante do caráter aberto da causa de pedir nas ações declaratórias de inconstitucionalidade de lei.*

*É regra do artigo 120 da Carta Bandeirante que, verbis:*

*“Artigo 120 - **Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.**”*

*No mesmo sentido, o art. 159 da Carta Estadual estabelece que:*

*“Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.*

*Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.”.*

***De igual modo deve-se interpretar que se ao Poder Executivo compete fixar preços públicos é de sua competência, também, estabelecer a isenção de tarifas, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade. (gn)***

(...)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Neste sentido já se manifestou o C. Órgão Especial, na oportunidade do julgamento da Direta de Inconstitucionalidade nº 2051184-68.2017.8.26, j. em 09/08/2017, Rel. Desembargador TRISTÃO RIBEIRO, donde se colhe:

"(...)

Nesse sentido, em seu parecer nos autos, a douta Procuradoria Geral de Justiça bem asseverou o seguinte:

**'Cabe privativamente ao Poder Executivo a regulamentação, quer dos serviços públicos, quer do regime tarifário estabelecido para sua contraprestação.**

**Ao prever a competência do órgão executivo competente para fixação da tarifa, tal inclui alterações, isenções, forma de cálculo, etc., e, portanto, a regulamentação da forma de cálculo por ato normativo do Poder Legislativo, de iniciativa parlamentar, viola a cláusula da separação de poderes constante do art. 5º da Constituição Estadual.**

*Trata-se de reserva de ato da Administração à luz do art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado, corroborado pelos arts. 119, 120 e 122, da Carta Política Paulista, todos aplicáveis aos Municípios por obra do art. 144 da Constituição Estadual.*

*O Executivo não deve sofrer indevida interferência em sua primacial função de administrar (planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração).*

**Assim, quando o Poder Legislativo edita regulamentando, ainda que parcialmente, forma de cálculo de tarifa de serviço público, extinguindo algumas modalidades de cobrança, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes". (gn)**

A respeito do tema, assim também decidiu este Colendo Órgão Especial:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei nº 2.829, de 29 de dezembro de 2016, do município de Itirapina, que "institui a tarifa social para fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário, destinado a aposentados, pensionistas, idosos, empregados, portadores**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*de necessidade especial e cidadãos que comprovem baixa renda familiar" - Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município - Texto legal que envolve prestação de serviços públicos e a instituição da respectiva tarifação, o que se encontra dentro da competência exclusiva do Poder Executivo - Iniciativa de lei pelo Poder Legislativo sobre o tema que ofende o princípio da separação de poderes Serviço que é cobrado por tarifa, cuja natureza é administrativa - Observância os arts. 47, 120, 144 e 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo - Ação procedente. (ADI nº 2000115-94.2017.8.26.0000 São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Relator Desembargador Álvaro Passos, j. 26/04/2017). (gn)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 3.840. DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL QUE DISPÕE SOBRE TARIFA RESIDENCIAL SOCIAL PARA ÁGUA E ESGOTO - AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL MAIOR DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, INVADINDO COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, CONFORME SE CONSTATA DOS DISPOSTOS NOS ARTIGOS 120 E 159, § ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, TRATANDO AMBOS DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO PARA DISCIPLINAR A QUESTÃO AÇÃO PROCEDENTE. (ADI nº2002470-14.2016.8.26.0000 São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Relator Desembargador Ferraz de Arruda, j. 27/04/2016).*

*E mais recentemente, confira-se julgado da ADI nº 2089347-83.2018.8.26.0000, j. em 13/02/2019, Rel. Desembargadora CRISTINA ZUCCHI.*

*Assim, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XI, 120, 144 e 159 da Constituição Paulista, a inconstitucionalidade da norma é evidente.*

*(...)*

*(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2198161-58.2019.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 31/01/2020). G.n.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

---

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 1º, § 1º, E DA COLUNA 'ESGOTO TRATADO', DA TABELA I, AMBOS DO DECRETO Nº 8.606/2019 DO MUNICÍPIO DE MAUÁ - FIXAÇÃO OU ALTERAÇÃO DO VALOR DA REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONSTITUI PRERROGATIVA PRÓPRIA DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ALTERAR TARIFAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO POR DECRETO, ESTANDO SUBORDINADO À POLÍTICA TARIFÁRIA INSTITUÍDA PELA AGÊNCIA REGULADORA LOCAL - SUPOSTA CONTRARIEDADE ÀS LEIS Nº 11.445/2007 E Nº 9.074/1995 E EVENTUAL DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO QUE NÃO SÃO PASSÍVEIS DE DISCUSSÃO NO ÂMBITO DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - OFENSA MERAMENTE REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INADMISSIBILIDADE - PRELIMINAR ACOLHIDA - EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM FULCRO NO ARTIGO 485, INCISO VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL". "Não se mostra hábil à instauração da jurisdição constitucional abstrata as arguições de violação ao artigo 47, inciso XIV, da Carta Bandeirante, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido com fundamento nas Leis nº 11.445/2007 e nº 9.074/1995, pois a ofensa à Constituição do Estado seria, em tese, indireta, fazendo-se necessário o prévio confronto do decreto vergastado não apenas com as supracitadas normas federais mas também com atos editados pela autarquia municipal reguladora e o próprio contrato de concessão, cabendo apenas cogitar de ilegalidade ou inconstitucionalidade reflexa, o que não se admite nesta via processual". "A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado (ADI nº 416 AgR/ES, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello)". "A política tarifária de água e esgoto está inserida na competência privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à direção da administração pública municipal, disciplina de serviço público e fixação ou alteração do valor da remuneração devida por sua prestação".*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2276262-12.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/07/2020; Data de Registro: 16/07/2020). G.n.*

---

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.729, de 03 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe "sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica e de água, em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento". 1) Política tarifária de energia elétrica. Usurpação da competência privativa da União (interferência nas relações jurídico-contratuais entre o Poder Concedente Federal e as empresas concessionárias). Violação do Pacto Federativo (arts. 21, XII, "b", 22, IV e 175 da CF), cuja observância é obrigatória para os Estados e Municípios (ats. 1º e 18º da Constituição Federal e art. 144 da Constituição do Estado). Patente, pois, a incompetência municipal para legislar sobre a matéria. 2) Política tarifária de água. Norma municipal que, a despeito de tratar de interesse local, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da Administração Pública Municipal e da prática dos atos administrativos, de legislar sobre serviço público e de fixar/alterar o valor da remuneração devida por sua prestação. Vício de iniciativa configurado. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Violação dos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XVIII, 120, 144 e 159 da Constituição Paulista. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2.729, de 03 de maio de 2018 do Município de Macatuba.*

*(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2089347-83.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019). G.n.*

Destarte, por se tratar de subemenda em matéria de competência privativa cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacífico na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares **desde que guardem**





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas, como é o caso da subemenda em análise:**

### ***Ementa***

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

***1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.***

*2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.*

*3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF. ADI 2583 RS. Plenário, 01.08.2011)*

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Regimento Interno da Câmara.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 1º da LC nº 2.064, de 04.03.20, do Município de Içém, estabelecendo readequação salarial para os servidores municipais. Exclusão, por emenda parlamentar,*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*dos ocupantes de cargos em comissão. Pretensão da Prefeita de invalidação da ressalva feita pela Câmara, para que também os comissionados recebam aumento. Inviabilidade. **Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa.** Requisitos devidamente observados. Emenda ficou adstrita ao objeto da lei remuneração de servidores. Ademais, não implicou aumento de despesa, promovendo, ao contrário, redução de gastos em comparação com o projeto original. Apontada omissão da emenda quanto aos anexos. Irrelevância. Alterações necessárias são decorrência lógica do teor da emenda. Princípio da isonomia. Ausente a apontada violação. Restrição do aumento salarial aos servidores efetivos se encontra dentro da discricionariedade política do Poder Legislativo. Inexistente afronta à igualdade, máxime porque a maior defasagem salarial era verificada, realmente, entre os ocupantes de tais cargos. Decisão razoável, à luz da crise econômico-financeira vivenciada pelo Município e da grande quantia de cargos em comissão irregulares lá existentes, muitos dos quais recentemente invalidados por este Eg. Órgão Especial. Atuação do Judiciário como legislador positivo. Impossibilidade. Aplicação da SV nº 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). Vícios de inconstitucionalidade não verificados. Ação improcedente, na parte conhecida.*

*(TJSP. Adin nº 2044212-77.2020.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 12/08/2020)*

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto de subemenda. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, 15 de junho de 2022.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora – OAB/SP 308.298**  
Assinado digitalmente