

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 164/2018

Projeto de Lei nº 084/2018 - Aatoria do vereador Franklin Duarte de Lima – Dispõe sobre a autorização de Feira Livre no bairro Jardim São Bento do Recreio em Valinhos.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de análise e parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “*Dispõe sobre a autorização de Feira Livre no bairro Jardim São Bento do Recreio em Valinhos*”.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa, haja vista a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

Inicialmente, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados da autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB/88).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, consoante entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo trata-se de matéria de competência do Chefe do Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2210535-48.2015.8.26.0000

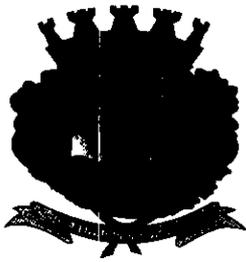
AUTOR *Prefeito do Município de Santana de Parnaíba*
RÉU *Presidente da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.482/2015, do Município de Santana de Parnaíba - Ato normativo que "dispõe sobre a reserva de vagas para maiores de sessenta anos aos portadores de necessidades especiais nas feiras livres e congêneres do Município de Santana de Parnaíba" - Alegada incompatibilidade da lei impugnada com a Lei Orgânica local que se encontra somente no plano da legalidade – Violação ao princípio da separação de Poderes - Matéria concernente às feiras livres que é típica da gestão administrativa local, pelo que, ao editar lei disciplinando-a, o Poder Legislativo indevidamente invadiu a esfera de competência do Executivo - Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual - Ação procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santana de Parnaíba, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.482, de 16 de julho de 2015, que "dispõe sobre a reserva de vagas para maiores de sessenta anos aos portadores de necessidades especiais nas feiras livres e congêneres do Município de Santana de Parnaíba".

Sustenta que a rejeição ao veto do Prefeito teria ocorrido em prazo superior aos trinta dias previsto no art. 46, § 4º, da Lei Orgânica daquele município.

Alega, ainda, que o ato normativo de iniciativa parlamentar teria violado o princípio da separação de Poderes, vez que versaria sobre serviços públicos municipais ao estabelecer percentual de reserva de vagas e vagas para maiores de 60 anos e portadores de necessidades especiais em feiras livres, de artesanato, de comércio ambulante e nas feiras especiais. Afirma, assim, ter ocorrido afronta aos artigos 5º, 47, XVIII,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

144, da Constituição Estadual. Foi deferido o pedido de liminar suspensão de eficácia da lei impugnada (fls. 106/107). O Presidente da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba prestou informações (fls. 113/117). O Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse no feito (fls. 145/147). A Procuradoria de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 153/161).

É o relatório.

A Lei nº 3.482, de 16 de julho de 2015, do município de Santana de Parnaíba, "dispõe sobre a reserva de vagas para maiores de sessenta anos aos portadores de necessidades especiais nas feiras livres e congêneres do Município de Santana de Parnaíba" e traz a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituído no Município que 20 % (vinte por cento) das vagas nas feiras livres, de artesanato, de comércio ambulante e nas feiras especiais sejam reservadas para munícipes com mais de 60 (sessenta) anos e aos portadores de necessidades especiais.

Art. 2º - Para habilitar-se às vagas de que trata esta Lei, os beneficiários devem comprovar:

I - ser maior de 60 (sessenta) anos;

II - ser residente no município de Santana de Parnaíba há mais de 03 (três) anos;

III - não possuir mais de um imóvel no município de Santana de Parnaíba;

IV - se aposentado, não possuir renda superior a 02 (dois) salários mínimos.

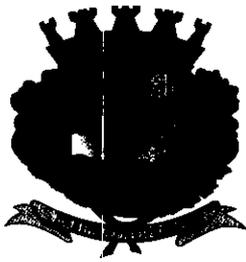
Art. 3º - No caso portador de necessidades especiais:

I - residir no município de Santana de Parnaíba há mais de 03 (três) anos;

II - não possuir mais de um imóvel no município de Santana de Parnaíba;

III - se receber qualquer provento de órgão previdenciário, não ser superior a 02 (dois) salários mínimos.

Art. 4º - Haverá preferência no preenchimento das vagas o mais idoso e no caso de portador de necessidades especiais, o de mais alto grau, conforme regulamentação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 5º - Esta Lei aplica-se às vagas existentes na data de sua publicação e nas mais que vagarem ou vierem a ser criadas.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário" (fls. 18/19).

De início, cumpre anotar que suposta incompatibilidade da lei impugnada com a Lei Orgânica local encontra-se somente no plano da legalidade, sendo, portanto, descabido o exame de suposta irregularidade no processo legislativo.

Como sabido, "Há impossibilidade de controle abstrato de inconstitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei [...]" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1527-3/SC, Pleno do Supremo Tribunal Federal, v. un., Rel. Min. Maurício Corrêa, em 5/11/97, DJ de 18/5/00, p. 430).

O aspecto verdadeiramente relevante do pleito diz respeito à alegada afronta ao princípio da separação de Poderes insculpido no artigo 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo.

Sobre o tema, vale mencionar lição de Hely Lopes Meirelles: "As feiras livres são típicas e tradicionais instituições municipais. Realizam-se na forma do regulamento de cada Municipalidade nos locais, nos dias e nas condições estabelecidas pela Prefeitura, e ficam sujeitas inteiramente à sua fiscalização. A participação nas feiras livres depende de permissão ou autorização (nunca de concessão) para exposição e venda de produtos de consumo doméstico, nos locais indicados, nas vias e logradouros públicos, pelos feirantes que obtiverem o respectivo alvará, atendidas as condições regulamentares e paga a remuneração cabível" (Direito Municipal Brasileiro, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 2014, p. 470).

É inequívoco, portanto, que a matéria concernente às feiras livres é típica da gestão administrativa local, pelo que, ao editar lei disciplinando-a, o Poder Legislativo indevidamente invadiu a esfera de competência do Executivo. Sobre o tema, assim já decidiu este Colendo Órgão Especial;

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.479/10, do Município de Jacareí, que altera a Lei 5.330/2008, que 'dispõe sobre a organização e funcionamento das feiras livres'. Ato de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Ação procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0403421-84.2010.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, v. un., Rel. Des. Cauduro Padin, em 16/3/11).

Assim, a despeito da boa intenção da norma, verifica-se terem sido violados os artigos 5º, caput, 47, II e XIV, e 144, da Carta Bandeirante.

Diante disso, julga-se procedente a ação para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 3.482, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana de Parnaíba .

Custas na forma da lei, sem imposição de honorários advocatícios.

LUIZ ANTONIO DE GODOY
Relator

(TJ-SP - ADI: 22105354820158260000 SP 2210535-48.2015.8.26.0000, Relator: Luiz Antonio de Godoy, Data de Julgamento: 27/01/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/01/2016)

No mais, consoante os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles no julgado supracitado“(…) *A participação nas feiras livres depende de permissão ou autorização (...)*”, de modo que, a realização de feiras livres depende de um ato administrativo, não uma autorização legislativa.

Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, ato administrativo é “A declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 188-189.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por outro lado, consoante Aliomar Baleeiro²:

[...] a palavra "lei", na linguagem jurídica dos Estados de Direito, é o ato normativo do Parlamento sancionado pelo Executivo, ou promulgado pelo próprio Legislativo, na falta de sanção oportuna, ou no caso de rejeição do veto. Essa é a "lei ordinária" do art. 46 (redação de 1969). Materialmente ou substancialmente, lei é o ato-regra de DUGUIT, o ato que regula situações gerais e impessoais. Do ponto de vista doutrinário, um ato do Parlamento, com a forma de lei, mas que cuide apenas de uma situação individual, não é lei material, mas simples ato administrativo, válido desde que se enquadre na competência do Poder Legislativo.

A esse respeito, leciona Hugo de Brito Machado³:

Em sentido formal, lei é o ato jurídico produzido pelo Poder competente para o exercício da função legislativa, nos termos estabelecidos pela Constituição. [...] Em sentido material, lei é o ato jurídico normativo, vale dizer, que contém um regra de direito objetivo, dotada de hipoteticidade. Em outras palavras, a lei, em sentido material, é uma prescrição jurídica hipotética, que não se reporta a um fato individualizado no tempo e no espaço, mas a um modelo, a um tipo. É uma norma. Nem sempre as leis em sentido material também são leis em sentido formal.

Destarte, no caso em análise aliado ao entendimento da Corte Paulista no sentido de que a matéria concernente às feiras livres é típica da gestão administrativa de competência do Executivo, temos que a medida proposta – *autorização para a realização de feira livre no bairro São Bento do Recreio* - não é matéria a ser tratada por meio de projeto de lei, eis que desprovida do atributo da generalidade.

²BALEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 10a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987 – p. 402/403.

³MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 20a ed. São Paulo: Malheiros, 01-2002, p. 71.

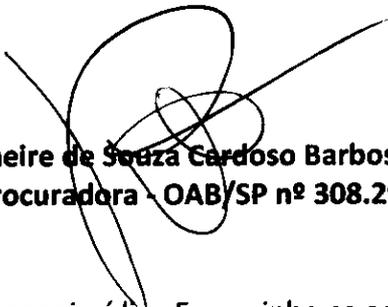


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

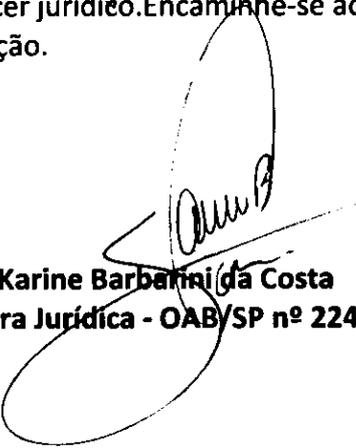
É o parecer.

D.J., aos 14 de junho de 2018.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298

Ciente de acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se ao Presidente da Comissão de Justiça e Redação para apreciação.



Karine Barbalini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506