



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que se refere ao aspecto constitucional verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;”

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

“Artigo 6º - Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;”

Assim, temos que a matéria versada na propositura - proteção e defesa da saúde - insere-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, inciso XII, da CF) e também dos Municípios, já que a estes é dado complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso II, da CF).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno a Lei Federal nº 7.889/1989, que dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, estabelece:

Art. 1º A prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição.

A matéria da proposição em comento não é de iniciativa privativa do Prefeito, art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o Projeto de Lei atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa, *in verbis*:

- **Constituição do Estado de São Paulo**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

- **Lei Orgânica do Município de Valinhos**

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca da aplicação da reserva de iniciativa colacionamos julgado do Supremo Tribunal Federal que consigna entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição e referem-se às matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO

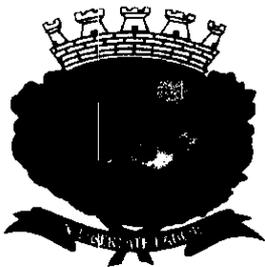
RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO

RECD.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: *O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.*

Ministro GILMAR MENDES

Relator

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIRETA DE INSCONTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).

[...]

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:

Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.

Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5).

Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. (gn)

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...]

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (gn)

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.(gn)

[...] (STF. RE 878.911.Relator Min. Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 29/09/2016)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento acerca da matéria:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que dispôs sobre "Serviço de Inspeção Municipal", disciplinando o exercício municipal do poder de polícia no tocante às disposições do "Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária" SUASA, instituído pela Lei Federal nº 8.171/91.

Inexistência de vício formal, atinente à iniciativa do processo legislativo, por se tratar, o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo, de matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Inconstitucionalidade parcial, no aspecto material, apenas no tocante às disposições da referida norma, que efetivamente dispunham sobre matéria de organização administrativa, em ofensa ao que dispõe o artigo 47, inciso XIX, da Constituição do Estado de São Paulo.

Não ocorrência, todavia, no tocante aos demais dispositivos, de ofensa material à regra da separação dos poderes. Norma de caráter geral e abstrato que, suplementando legislação federal, dispôs sobre critérios gerais para exercício poder de polícia municipal no tocante à fiscalização sanitária, deixando a cargo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do Poder Executivo seu planejamento, regulamentação e concretização.

Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Ação parcialmente procedente

(TJSP. Adin nº 2133161-53.2015.8.26.0000. Relator Des. Márcio Bartoli. Data do julgamento: 21/10/2015).

Vejamos alguns trechos do julgado acima:

[...]

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade interposta contra a Lei nº 5.384, de 24 de maio de 2012, do Município de Sumaré, que "Dispõe sobre a constituição do Serviço de Inspeção Municipal e os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal e dá outras providências" (fls. 33/40). Aduz o requerente que a Lei municipal mencionada, ao tratar de organização da administração pública, viola a regra da separação de poderes invadindo, ainda, iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo e cria despesa não prevista no orçamento, em afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 25 e 47, incisos II, XI, XVIII, 144, da Constituição Estadual (fls. 01/14).

[...]

3. A referida lei sofre de vício de constitucionalidade parcial, apenas por ter tratado, em algumas de suas disposições, acerca de matéria de organização administrativa afeta ao Poder Executivo, em ofensa ao artigo 47, inciso XIX da Constituição do Estado de São Paulo.

Cabe consignar, primeiramente, que se adota no controle de constitucionalidade pátrio a teoria da divisibilidade da lei, que, ao admitir a declaração de inconstitucionalidade parcial de textos legais, constitui-se em verdadeira celebração do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

princípio da separação dos poderes, vez que, por consequência, limita a atuação do Poder Judiciário como legislador negativo apenas àquilo que efetivamente se mostrar necessário para que se preserve a constitucionalidade do ordenamento.

*Dessa forma, havendo a possibilidade de resguardar a vigência da norma analisada em sua parte constitucional preservada a mens legis deverá o legislador negativo se adstringir à declaração **parcial** de inconstitucionalidade, de sorte que não se imiscua, o Poder Judiciário, em atividade legislativa constitucionalmente adequada. De outra forma, estar-se-ia atentando contra a independência dos Poderes.*

[...]

*5. No tocante ao aspecto **material** da norma, todavia, verifica-se a existência de vício de constitucionalidade quanto à invasão de competências reservadas ao Poder Executivo, **apenas nos enunciados que efetivamente dispõem sobre questões afetas à organização administrativa daquele Poder** (art. 2º, parágrafo 2º, inciso I; arts. 4º e 5º, caput; art. 7º, parágrafo e incisos; e parágrafo único do art. 8º; todos da norma impugnada), disposições em relação às quais é possível, em sua maior parte, mera redução do texto inconstitucional, de modo a se preservar sua constitucionalidade.*

Tendo a lei disposto, nos artigos mencionados, sobre funções e atribuições de Secretarias Municipais específicas, determinando ainda a criação de departamentos ou conselhos em sua estrutura organizacional, a norma impugnada de fato incorreu em ofensa ao que dispõe o artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo.

Veja-se, neste sentido, a disposição contida no inciso I do parágrafo 2º do artigo 2º da referida norma, que determina que "os estabelecimentos com inspeção periódica terão a frequência de execução de inspeção estabelecida em normas complementares expedidos por autoridade competente do Município de Sumaré (Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Saúde e Secretaria de Defesa, Proteção e Preservação do Meio Ambiente), considerando o risco dos diferentes produtos e processos produtivos envolvidos, o resultado da avaliação dos controles dos processos de produção e do desempenho de cada



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimento, em função da implementação dos programas de autocontrole” (textual). O referido dispositivo procedeu indevidamente à enumeração das Secretarias competentes para editar as normas complementares ali mencionadas, invadindo a competência regulamentar do Poder Executivo, bem como sua competência para organizar sua estrutura administrativa, nos termos do artigo 47, inciso XIX da Constituição do Estado.

O mesmo ocorreu no artigo 4º da referida norma, que estabeleceu: “[a]s secretarias (Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Saúde e Secretaria de Defesa, Proteção e Preservação do Meio Ambiente) poderão estabelecer parcerias e cooperação técnica com municípios, Estado de São Paulo e a União, poderão participar de consórcio de municípios para facilitar o desenvolvimento de atividades e para a execução do Serviço de Inspeção sanitária em conjunto com outros municípios, bem como poderá solicitar a adesão ao SUASA”. Esse dispositivo trouxe, da mesma forma, indevida enumeração de Secretarias Municipais competentes para firmar consórcios, parcerias e acordos de cooperação.

O artigo 5º, em igual ofensa, dispõe: “A fiscalização sanitária refere-se ao controle sanitário dos produtos de origem animal após a etapa de elaboração, compreendido na armazenagem, no transporte, na distribuição e na comercialização até o consumo final e será de responsabilidade da Secretaria da Saúde do Município de Sumaré/SP, incluídos restaurantes, padarias, pizzarias, bares, Hipermercados e similares, em conformidade ao estabelecido na Lei nº 8.080/1990”. Trata-se, novamente, de fixação de atribuição administrativa que deveria ter sido reservada ao competente regulamento exarado pelo Chefe do Poder Executivo, a quem cabe organizar e determinar acerca das atribuições de seus órgãos.

E, ainda, no parágrafo único de seu artigo 8º, a norma estabeleceu: “Serão de responsabilidade das secretarias (Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Saúde e Secretaria de Defesa, Proteção e Preservação do Meio Ambiente) a alimentação e manutenção do sistema único de informações sobre a inspeção e a fiscalização sanitária do respectivo município.” tratando novamente, de forma inconstitucional,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

das competências e atribuições de órgãos cujo regulamento se reserva ao Poder Executivo.

6. Suficiente, portanto, no caso dos artigos mencionados acima, a declaração de inconstitucionalidade com redução de texto, de forma a remover da norma apenas os termos excessivos, que tratam da organização administrativa do Poder Executivo.

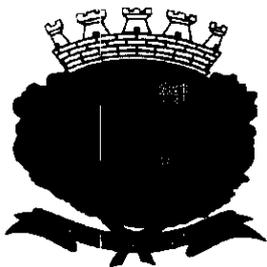
No tocante (i) ao inciso I do parágrafo 2º do artigo 2º; (ii) ao caput do artigo 4º; e (iii) ao parágrafo único do artigo 8º, as expressões a serem removidas são idênticas: "(Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Saúde e Secretaria de Defesa, Proteção e Preservação do Meio Ambiente)". Do artigo 5º, por sua vez, deverá ser removida apenas a expressão "e será de responsabilidade da Secretaria de Saúde do Município de Sumaré/SP".

7. As disposições contidas no artigo 7º aí incluídos seus parágrafos e incisos, contudo, não são passíveis de redução de texto e deverão ser integralmente declaradas inconstitucionais, por tratarem de criação de conselhos, departamentos e por definirem competências da Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento econômico do Município de Sumaré.

8. Esgotada a análise, portanto, acerca dos vícios materiais atinentes à usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo para organizar, por meio de decreto, a estrutura da administração pública, concluo ser possível a preservação do texto legal constitucional sem que seja necessária, para tanto, a declaração da inconstitucionalidade da lei em sua integralidade.

*Embora alegue o requerente que a norma em questão ofenda **materialmente** a separação de poderes, entendo que o objeto principal por ela disciplinado normatização do exercício de poder de polícia não se constitui em **questão de política de governo ou ato concreto de gestão**, inexistindo, portanto, ofensa à aludida regra.*

*Dispõe a norma impugnada, em enunciados gerais e abstratos, **sobre critérios e regras para o exercício do poder de polícia estatal no tocante à inspeção sanitária**, cabendo ao Poder Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

concretizar essas disposições legais, podendo regulamentar a forma e cronograma de implementação da norma, por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar2 decidindo, somente então, quais órgãos de sua composição estarão envolvidos na execução da norma.

*Restou encarregado o Poder Executivo, assim, no regular exercício de suas funções de **regulação, fiscalização e execução**, de dar concretude às referidas disposições legais, abstratamente definidas, assegurando sua eficácia através: (i) da inserção, em sua estrutura fiscalizatória, de disposições que contemplem as obrigações legais definidas em lei, no tocante aos estabelecimentos disciplinados, de modo a assegurar o cumprimento da norma; e (ii) da adequação às referidas disposições legais, ainda que gradual, e segundo cronograma por ele próprio estabelecido, dos órgãos e estruturas públicas sob sua administração.*

*9. E, ainda que a referida norma imponha gastos à Administração Municipal, **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**: “Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo**. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em ‘**numerus clausus**’, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.”³*

[...]

11. Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade: (i) das expressões “(Secretaria de Trabalho, Emprego, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Saúde e Secretaria de Defesa, Proteção e Preservação do Meio Ambiente)”, constantes do inciso I do parágrafo 2º do artigo 2º; do caput do artigo 4º; e do parágrafo único do artigo 8º; (ii) da expressão “e será de responsabilidade da Secretaria da Saúde do Município de Sumaré/SP”, constante do caput do artigo 5º; (iii) e da integralidade do artigo 7º incluídos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

parágrafos e incisos ; todos da Lei nº 5.384, de 24 de maio de 2012, do Município de Sumaré, por ofensa ao que dispõe o artigo 47, inciso XIX, da Constituição do Estado de São Paulo.

Marcio Bartoli

Relator

Assim, nos termos do entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento supracitado, para que não haja violação ao disposto no art. 47, inciso XIX da Constituição do Estado de São Paulo ao dispor sobre a organização administrativa do Poder Executivo, sugerimos a alteração no projeto com substituição no art. 4º da expressão “... pela Secretaria Municipal da Saúde, através do Departamento Técnico...” por “... pelo órgão responsável...”.

No concernente às taxas que o projeto tenciona criar (arts. 10 e 18) a proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II da CRFB), bem como dispor sobre os tributos de sua competência (art. 30, III, da CRFB):

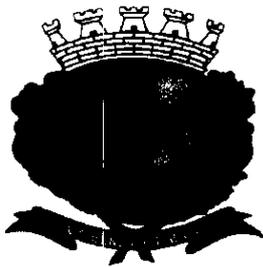
Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, verificamos que o projeto atende à Lei Orgânica do Município:

Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

II – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços públicos, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

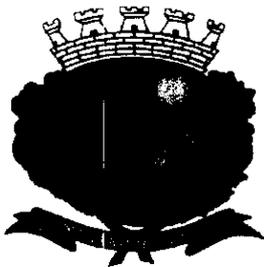
Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

A Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, em face do princípio da recepção constitucional, foi mantido também pela Constituição de 1988, em tudo o que não seja com ela incompatível, em atendimento ao primado da economia legislativa e por estar em consonância com as exigências do art. 146, CF. Assim vale destacar alguns dispositivos que tratam da determinação do sistema tributário e das competências tributárias a teor do texto constitucional:

Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.”

“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Destarte, a outorga constitucional da competência tributária ao Município é plena, ressalvadas as limitações constitucionais.

Todavia, consta do art. 18 do projeto que ficará a cargo do Executivo estabelecer os valores das taxas que tenciona instituir, o que viola o princípio da reserva legal estabelecido pelo art. 150, inciso I, da Constituição Federal e art. 97 do Código Tributário Nacional, senão vejamos:

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;”

- **CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**

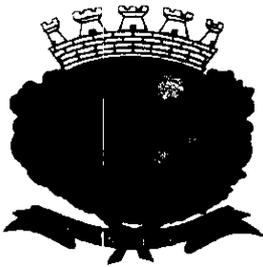
Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

A esse respeito, colocamos entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 838.284 que discutia a delegação a ato normativo infralegal da atribuição de fixar o valor do tributo, vejamos:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Lei nº 6.994/82. Aspecto quantitativo. Delegação a ato normativo infralegal da atribuição de fixar o valor do tributo em proporção razoável com os custos da atuação estatal. Teto prescrito em lei. Diálogo com o regulamento em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade. Constitucionalidade.

1. Na jurisprudência atual da Corte, o princípio da reserva de lei não é absoluto. Caminha-se para uma legalidade suficiente, sendo que sua maior ou menor abertura depende da natureza e da estrutura do tributo a que se aplica. No tocante às taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia, por força da ausência de exauriente e minuciosa definição legal dos serviços compreendidos, admite-se o especial diálogo da lei com os regulamentos na fixação do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.

2. No RE nº 343.446/SC, alguns critérios foram firmados para aferir a constitucionalidade da norma regulamentar. "a) a delegação pode ser retirada daquele que a recebeu, a qualquer momento, por decisão do Congresso; b) o Congresso fixa standards ou padrões que limitam a ação do delegado; c) razoabilidade da delegação".

3. A razão autorizadora da delegação dessa atribuição anexa à competência tributária está justamente na maior capacidade de a Administração Pública, por estar estreitamente ligada à atividade estatal direcionada a contribuinte, conhecer da realidade e dela extrair elementos para complementar o aspecto quantitativo da taxa, visando encontrar, com maior grau de proximidade (quando comparado com o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislador), a razoável equivalência do valor da exação com os custos que ela pretende ressarcir.

4. A taxa devida pela anotação de responsabilidade técnica, na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82, insere-se nesse contexto. Os elementos essenciais da exação podem ser encontrados nas leis de regência (Lei nº 6.496/77 e Lei nº 6.994/82). Foi no tocante ao aspecto quantitativo que se prescreveu o teto sob o qual o regulamento do CONFEA poderá transitar para se fixar o valor da taxa, visando otimizar a justiça comutativa.

5. As diversas resoluções editadas pelo CONFEA, sob a vigência da Lei nº 6.994/82, parecem estar condizentes com a otimização da justiça comutativa. Em geral, esses atos normativos, utilizando-se da tributação fixa, assentam um valor fixo de taxa relativa à ART para cada classe do valor de contrato – valor empregado como um critério de incidência da exação, como elemento sintomático do maior ou do menor exercício do poder de polícia, e não como base de cálculo.

6. Não cabe ao CONFEA realizar a atualização monetária do teto de 5 MVR em questão em patamares superiores aos permitidos em lei, ainda que se constate que os custos a serem financiados pela taxa relativa à ART ultrapassam tal limite, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88.

7. Em suma, o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82 estabeleceu diálogo com o regulamento em termos de subordinação (ao prescrever o teto legal da taxa referente à ART), de desenvolvimento (da justiça comutativa) e de complementariedade (ao deixar um valoroso espaço para o regulamento complementar o aspecto quantitativo da regra matriz da taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia). O Poder Legislativo não está abdicando de sua competência de legislar sobre a matéria tributária. A qualquer momento, pode o Parlamento deliberar de maneira diversa, firmando novos critérios políticos ou outros paradigmas a serem observados pelo regulamento. 8. Negado provimento ao recurso extraordinário. (STF. RE 838.284/SC. Julgamento: 19/10/2016).

Destarte, em atenção ao princípio da reserva legal e nos termos do entendimento firmado pela Suprema Corte sugerimos que o dispositivo seja revisto estabelecendo-se o valor das taxas a serem cobradas ou ao menos o seu teto.

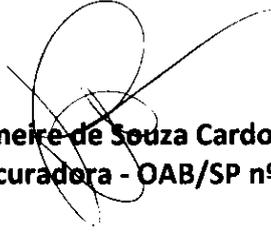


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade, ressalvadas as recomendações acima. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 07 de março de 2019.



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