



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 130/2021

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 23/2021 - Aatoria do vereador Aldemar Veiga Junior – Institui o “Selo Valinhos de Qualidade” aos bares, choperias, restaurantes e estabelecimentos congêneres que atenderem aos requisitos obrigatórios e facultativos de segurança e higiene.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *Institui o “Selo Valinhos de Qualidade” aos bares, choperias, restaurantes e estabelecimentos congêneres que atenderem aos requisitos obrigatórios e facultativos de segurança e higiene*, de autoria do vereador Aldemar Veiga Junior.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

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

“Art. 139. Substitutivo é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.

Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.”

Destarte, tendo em vista que o projeto de substitutivo atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, não vislumbramos óbice regimental na sua tramitação.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se na seguinte disposição da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) como no caso em questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No tocante à competência para deflagrar o processo legislativo destacamos que a instituição do selo não é matéria de iniciativa privativa do Prefeito, conforme art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o projeto neste aspecto atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

- **Lei Orgânica do Município**

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.

- **Constituição do Estado de São Paulo**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia 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:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

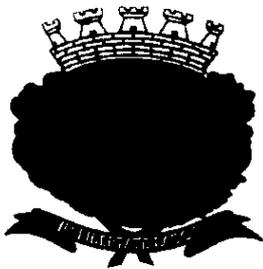
5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nesse sentido, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BARTOLI E PEREIRA CALÇAS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente com declaração de voto), ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI (com declaração), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ julgando a ação procedente em parte, declarando a inconstitucionalidade apenas do artigo 4º da Lei nº 16.808/18 e GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ADEMIR BENEDITO, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS E RICARDO ANAFE julgando a ação procedente em parte em maior extensão.

São Paulo, 26 de setembro de 2018.

ALEX ZILENOVSKI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Ementa

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento.

Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018.

À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo douto Procurador-Geral de Justiça em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que “Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo”, cujo teor se transcreve:

*Art. 1º Fica instituído, no Município de São Paulo, o **Selo Cidade Linda**, que consiste em uma certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado, legalmente constituídas, que colaborarem com a limpeza, manutenção e revitalização urbana por meio de ações concentradas de zeladoria urbana, implementadas no âmbito do Programa Cidade Linda.*

§ 1º Consistem ações concentradas de zeladoria urbana:

- I - manutenção de logradouros;*
- II - conservação de galerias e pavimentos;*
- III - retirada de faixas e cartazes;*
- IV - limpeza de monumentos;*
- V - recuperação de praças e canteiros;*
- VI - poda de árvore;*
- VII - manutenção de iluminação pública;*
- VIII - reparo de sinalização de trânsito;*
- IX - limpeza de pichações;*
- X - troca de lixeiras;*
- XI - reparo de calçadas.*

§ 2º Também será considerada ação concentrada de zeladoria urbana a doação de bens e serviços cuja disponibilização ou execução contribua de maneira efetiva para a limpeza, manutenção e revitalização urbanas.

Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação disposta sobre as ações a serem realizadas por período e a estimativa dos bens



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.

Parágrafo único. A relação referida no "caput" deste artigo será amplamente divulgada.

*Art. 3º As pessoas jurídicas interessadas em receber o **Selo Cidade Linda** deverão inscrever-se no órgão competente, apresentando os documentos fixados no regulamento e apresentando plano de trabalho no qual constem a descrição dos bens doados e a previsão do prazo de realização dos serviços, bem como estimativa de gastos com o custeio das ações.*

Art. 4º Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

(...)

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observasse que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria tratada na lei em comento (mera instituição do Selo Cidade Linda no Município de São Paulo), de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal. Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que "[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.

*E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua **que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:***

(...)

*Note-se que o objeto da norma impugnada em seu artigo 1º - não consta do rol supracitado, **não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa, observada a regra da simetria.***

(...)

*A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em **recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.***

*Com o decidido, a **Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.***

*A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do **TEMA***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata 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)”.

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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 Repercussão Geral, - que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

(...)

Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

(...)

Assim, entendia este Relator que o art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que "Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo" - , por preverem atos de gestão, destarte, violando a "reserva de administração", configuravam indevida inserção legislativa no âmbito dos poderes executivos. Confiram :

Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação dispondo sobre as ações a serem realizadas por período e a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estimativa dos bens e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.

Parágrafo único. A relação referida no "caput" deste artigo será amplamente divulgada.

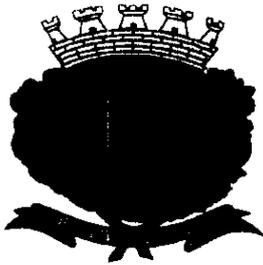
Não obstante, neste ponto a Douta Maioria entendeu que o preceito aludido não afronta a Constituição Estadual.

Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

(...)

Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regulamente a lei, uma vez que tal fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação : Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

(...)

Posto isto, **a Douta maioria julgou parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade tão-só da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.**

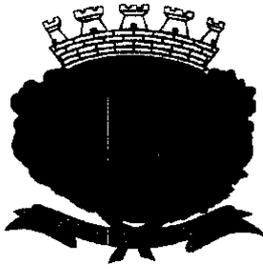
ALEX ZILENOVSKI
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

(...)

3. Por este voto, ousou divergir parcialmente da conclusão do voto do Relator, no tocante ao reconhecimento do vício de inconstitucionalidade do **artigo 2º da normativa municipal**. Aduz o eminente Relator em seu voto, quanto a esse dispositivo legal: “a norma impugnada transborda os poderes legislativos ao prever providências materiais a cargo do Poder Executivo a fim de dar operacionalidade à lei. Ao fazê-lo o legislador invadiu competência do Executivo, eis que prevê atos de gestão que deveriam ficar a cargo do poder regulamentar do Prefeito Municipal”.

No entanto, o **exame do texto não conduz à conclusão de existência de afronta à Separação dos Poderes. O dispositivo, de forma genérica e abstrata, justamente com a finalidade de**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nortear a execução do que foi instituído pela normativa, prevê a elaboração, pelo Poder Executivo, de relação dispondo sobre as ações a serem realizadas por período bem como a estimativa dos bens e serviços necessários, que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda, sem que isso se configure como ato de gestão. Ou seja, a elaboração da relação não se trata de ato concreto ou específico, mas de necessária fixação de autênticos limites e balizas legislativas a permitir a atuação do Poder Executivo e do particular. A discricionariedade administrativa, assim como o Poder Regulamentar estão devidamente preservados, porque o caput do dispositivo se refere genericamente à "Administração Pública Municipal", sem indicação de algum órgão específico; além disso, deixa ao alvedrio da Administração a indicação das ações de zeladoria que serão realizadas bem como a determinação do período em que elas serão executadas, e, ainda, a estimativa dos bens e serviços necessários para tanto. Logo, a atuação de forma concreta e específica em atenção ao disposto no diploma legal bem como a sua regulamentação caberão exclusivamente ao Poder Executivo.

(...)

Marcio Bartoli

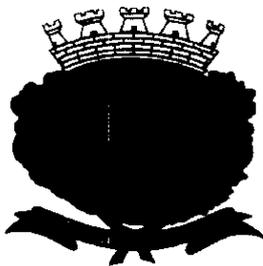
(TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000. Relator ALEX ZILENOVSKI. Data do julgamento: 26/09/2018).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal. Implantação do selo "amigo do idoso" destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. (TJSP. ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000. Relator: Des. Márcio Bartoli. Órgão Julgador, j. 16/05/2018).

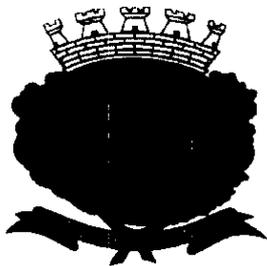
Destarte, verificamos que diante do entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de Repercussão Geral a Corte Paulista tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, que estabeleça disciplina sobre matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, porquanto a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Quanto ao desconto anual de 10% sobre a taxa de licença, de que trata o art. 5º do projeto, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB), bem como dispor sobre os tributos de sua competência (art. 30, III, da CRFB).

No mesmo sentido 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:*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:*

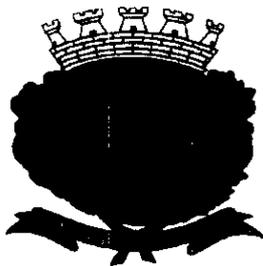
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

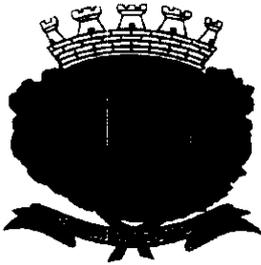
Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...). (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

Ainda, cumpre ressaltar no que tange às regras de iniciativa que a jurisprudência tem entendido que **em matéria tributária a competência legislativa é concorrente** (art. 61 da CF e art. 24 da CE), vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal - Descabimento - Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas - Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que "concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificadas atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos" -



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

INICIATIVA LEGISLATIVA - Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Ausência de vício de iniciativa - Orientação traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG ("inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal") - RECEITA - Diminuição Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas - Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade - ART. 113 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC 95/2016 - Norma de caráter transitório que não se aplica aos Estados e Municípios, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, norma de caráter transitório e de não reprodução obrigatória - Dispositivos que não se referem aos Municípios, mas à União, por se tratar do "Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União" - Precedentes - Inconstitucionalidade afastada. Preliminar afastada e ação julgada improcedente.

(TJSP. ADIN nº 2141404-10.2020.8.26.0000. Relator Des. JOÃO CARLOS SALETT. Órgão Especial. Data de julgamento: 27/01/2021).

Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.872, de 28 de junho de 2019, que incluiu e alterou dispositivos do Código Tributário do Município de Valinhos (Lei Municipal n. 3.915, de 29 de setembro de 2015). Inépcia da petição inicial e irregularidade na representação processual do autor. Inocorrência. Prefeito Municipal que subscreveu a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*petição inicial em conjunto com demais procuradores, o que dispensa a formalidade do instrumento procuratório. Documentação coligida que, ademais, é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos da Constituição da República de reprodução não obrigatória e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. **Não incidência de IPTU sobre os imóveis situados fora da zona urbana que tenham até 500m² e sejam destinados ao pequeno comércio ou vinculados à agropecuária**, independentemente de ser oriundo do próprio imóvel. Lei local que dispôs sobre matéria tributária, cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema 682 do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT no âmbito dos Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente, na parcela conhecida.*

(TJSP. ADIN nº 000865-91.2020.8.26.0000. Relator Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ. Órgão Especial. Data de julgamento: 14/10/2020)

EMENTAS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 1º, CAPUT, INCISOS I A III, E § 1º E ARTIGO 3º, CAPUT, §§ 1º E 2º, AMBOS DA LEI Nº 5.990, DE 18 DE MAIO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS - EXAURIMENTO DA EFICÁCIA JURÍDICO-NORMATIVA EM RAZÃO DO DECURSO DO TEMPO E CONSEQUENTE ESVAZIAMENTO DOS EFEITOS DOS REFERIDOS DISPOSITIVOS - PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR

1



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

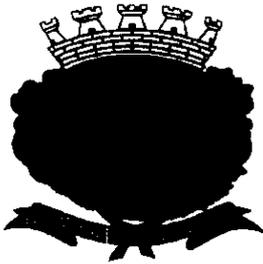
ESTADO DE SÃO PAULO

- PROCESSO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC”.

“Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão (artigo 493 do CPC)”.

“A extinção anômala do processo de controle normativo abstrato motivada pela perda superveniente de seu objeto pode decorrer tanto da revogação pura e simples do ato estatal impugnado como do exaurimento de sua eficácia”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.990, DE 18 DE MAIO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS QUE 'PRORROGA O PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO MUNICÍPIO DE VALINHOS NA FORMA QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - SUBSISTÊNCIA DE EFEITOS QUANTO AO PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 1º E ARTIGOS 2º E 4º DA LEI IMPUGNADA - SUSPENSÃO DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E PARCELAMENTO DE DÉBITOS - NORMAS QUE DISCIPLINAM TEMA DE DIREITO TRIBUTÁRIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE – PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 743.480 RG/MG) - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - TEXTO NORMATIVO QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA EFICIÊNCIA E DO INTERESSE PÚBLICO - ARTIGO 4º DA LEI 5.990/2020, QUE PREVÊ A PRORROGAÇÃO POR 90 (NOVENTA) DIAS DA VALIDADE DOS ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS QUE ESTEJAM VIGENTES - PREVISÃO NORMATIVA QUE NÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”.

“Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente”.

(TJSP. ADIN nº 2113488-98.2020.8.26.0000. Relator Des. RENATO SARTORELLI. Órgão Especial. Data de julgamento: 02/12/2020).

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal em tema de repercussão geral:

Tema

682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa.

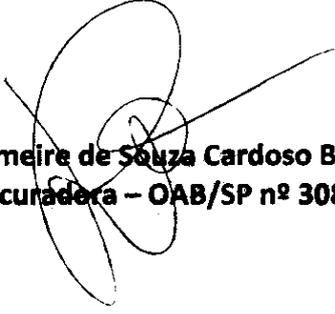
(STF. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 743.480 MINAS GERAIS)

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme **determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.**

Ante todo o exposto, concluímos que o **projeto reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 1º de abril de 2021.


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