



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 265/2024

Processo SEI nº 34.491/2024



Jundiaí, 02 de outubro de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente;

Senhores Vereadores:

Cumpre-se comunicar a Vossa Excelência e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos artigos 72, inciso VII, e 53 da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO TOTAL** ao **Projeto de Lei nº 14.446**, que altera a Lei nº 9.498/2020, que institui a Lei Geral Municipal da Microempresa, da Empresa de Pequeno Porte e do Empreendedor Individual, para acrescentar as Startups e o Pequeno Produtor Rural, e dispensar estas categorias de atos públicos e liberação de atividade.

Apesar do louvável propósito, ele é fruto de iniciativa parlamentar e, por isso, apresenta incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado, tanto por *vício de incompetência e de iniciativa* como pela *quebra da regra da separação de poderes*, na medida em que *estende o tratamento diferenciado das microempresas, da empresa de pequeno porte e do empreendedor individual a startups e ao pequeno produtor rural*.

Isso pois, como é sabido, a Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, já estabelece o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte.

*No entanto*, a mesma Lei Complementar Federal *exclui* as startups dos benefícios da lei, como se denota, por exemplo, da leitura do inciso V do §4º do art. 18-A:



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 2)

"Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

(...)

§ 4º Não poderá optar pela sistemática de recolhimento prevista no **caput** deste artigo o MEI:

(...)

V - constituído na forma de **startup**.

(...)"

Essa exclusão fica mais evidente diante da edição da Lei Complementar Federal nº 182, de 1º de junho de 2021, que instituiu o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador.

Portanto, fica claro que o legislador federal não quis inserir as startups no tratamento diferenciado dado às microempresas e empresas de pequeno porte.

*Todavia*, o legislador municipal entendeu por bem conceder o mesmo tratamento, conforme se depreende da propositura em estudo.

Desta feita, o **Projeto de Lei em epígrafe acaba por infringir a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (inciso I do art. 22 da Constituição Federal)** visto que tratou de maneira diversa daquela estabelecida pela União, seja à luz da Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, seja à luz da nº 182, de 2021.

Conseqüentemente, há desrespeito ao **princípio do pacto federativo**, que sustenta o Estado Democrático de Direito e que encontra guarida no **caput do artigo 18 da Constituição Federal**.

Pelo pacto federativo, o legislador constituinte estabeleceu a **repartição constitucional de competência** entre União, Estados, Distrito Federal e Município.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 3)

Competência, no dizer de José Afonso da Silva: "*consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo*" (*Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 498*).

Além disso, **extrapola a competência constitucional concedida aos Municípios no inciso II ("suplementar a legislação federal e a estadual no que couber") do artigo 30 da Constituição Federal.**

Acerca da inconstitucionalidade alegada, transcrevemos a seguir trechos jurisprudenciais oriundos do *C. STF*:

A atuação de sociedades anônimas deve ser regida por lei federal, haja vista tratar-se de tema de direito comercial (CF, art. 22, I).

[**ADI 1.846**, rel. min. Nunes Marques, j. 24-10-2022, P, *DJE* de 11-11-2022.]

Leis Estaduais 15.659/2015 e 16.624/2017, do Estado de São Paulo. Sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito. (...) A concessão legislativa de prazo mínimo de 20 (vinte) dias, após a comunicação escrita, para o devedor pagar a dívida, caracteriza norma de direito civil e comercial, sujeita à competência legislativa privativa da União (...). Além disso, a medida reduz a eficiência dos sistemas de proteção ao crédito, prejudicando a atualidade, a correção e a confiabilidade do banco de informações.

[**ADI 5.224**, **ADI 5.252**, **ADI 5.273** e **ADI 5.978**, rel. min. Rosa Weber, j. 9-3-2022, P, *DJE* de 17-3-2022.]

Viola a reserva de lei para dispor sobre norma de direito comercial voltada à organização e estruturação das empresas públicas e das sociedades de economia mista norma constitucional estadual que estabelece número de vagas, nos órgãos de administração das pessoas jurídicas, para ser preenchidas por representantes dos empregados.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 4)

[ADI 238, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 24-2-2010, P, *DJE* de 9-4-2010.]

Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco). Vício formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

[ADI 1.646, rel. min. Gilmar Mendes, j. 2-8-2006, P, *DJ* de 7-12-2006.]

= ADI 1.595, rel. min. Eros Grau, j. 3-3-2005, P, *DJ* de 7-12-2006

Se já não bastasse a argumentação acima exposta, o mérito da propositura em discussão não é tecnicamente justificável e contraria as disposições do atual Plano Diretor, como muito destacado na manifestação técnica da *d. UGGF/DRT*:

**Quanto à matéria**, a lei municipal é ilegal posto que contraria a própria legislação municipal vigente. O Plano Diretor dispõe quanto à obrigatoriedade da Certidão de Uso do Solo, bem como dispõe os casos em que os usos ficam mais abrangentes ou restritivos, a depender da atividade e do local. Assim, o que a referida Minuta pretende é acrescentar dispositivos que trazem mais beneficiários a facilidades que nunca poderia ter sido implementadas pela lei em questão, e nem são factíveis de implementação, diante do fato de que os próprios proponentes da lei, membros do poder legislativo municipal, definem o que seria de baixo risco ao Município, ao prever as benesses presentes na mesma, desamparados, contudo, pelas normas e recomendações técnicas vigentes. Assim, referido inciso- a depender da condição subjetiva do solicitante- flexibiliza os cuidados que devem prosseguir existindo no Município. E nesse ponto vale esclarecer que a consulta quanto a certidão de uso do solo somente pode ser dispensada quando a atividade for tipicamente digital ou de exercício remoto, quando o endereço for residencial, nos termos do artigo 226 da *Lei 9321/ 2019 (Plano Diretor)* em conjunto com o *Decreto 29.594, de 22 de dezembro de 2020*, posto que, nos dias de hoje, somente essas são consideradas como de Baixo Risco no Município de Jundiaí. E, ainda, segundo o artigo 2º, parágrafo único do Decreto supracitado, a dispensa de atos públicos de liberação da atividade econômica não exime as pessoas naturais e jurídicas do dever de observar as demais obrigações estabelecidas no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

A repercussão do teor do Projeto de Lei invade a competência de órgãos públicos municipais e estaduais:

Dessa forma, *é de fundamental importância entender* que cabe a UGPUMA/DUOS verificar, no caso concreto, se o uso é permitido ou tolerado para as atividades pretendidas (e não o sendo, significa que naquele caso concreto a atividade causará efetivamente risco ao Município se exercida no local, não podendo, portanto, ser considerada como de Baixo Risco). Assim como cabe a DAE S/A avaliar o impacto da atividade quanto aos fluxos hídricos (e igualmente não se pode dispensar referida análise- que vale esclarecer que não prosseguiria se não houvesse a análise quanto a certidão de Uso do Solo) e a UGPUMA/DELOI avaliar a regularidade da edificação quanto ao uso e área. Vale ressaltar que cabe, ainda, ao Corpo de Bombeiros avaliar o risco das atividades e da edificação e, por fim, a CETESB atestar o risco ambiental das atividades para o local avaliado. Ressalta-se novamente, que igualmente depende-se da avaliação positiva da certidão de uso do solo para que o processo siga em andamento para a CETESB, de forma que não cabe ao Município dispensá-la. Ademais, o Município dispensar o empreendedor do cumprimento de legislações estaduais ambientais, como as recomendações do CONSEMA referente ao licenciamento de atividades, exorbitaria do seu poder de legislar sobre a questão e estaria, inclusive, sendo conivente com alguns desandos ambientais que podem ocorrer ou que já podem estar ocorrendo no Município.

Ainda sobre o mérito, a competente *d. UGPUMA/DUOS* complementa:



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 5)

1. A liberação/eliminação da exigência da certidão de uso do solo prevista no referido projeto de lei é inadequada e em nada prudente. Afinal, a mera ação administrativa de uma empresa ou o funcionamento de um varejo *e-commerce* já configuram ações comerciais passíveis de avaliação da permissibilidade de uso, conforme preceitua o Plano Diretor municipal. De maneira simplificada, um escritório não pode acontecer em qualquer imóvel/zona do município. Entendemos que tal liberação deve ser retirada do PL:

2. A adoção da Classificação de Risco de Atividades do *Comitê Facilita SP* (Comitê Estadual para Simplificação de Registro e Legalização de Empresas e Negócios do Estado de São Paulo) é inadequada por demonstrar uma percepção generalista das atividades sem considerar as práticas locais, tão pouco, aspectos urbanísticos.

2.1. Salientamos que a utilização da referida listagem para qualquer ação/legislação no município é inadequada. Considerando tratar-se de um regramento que se propõe a selecionar atividades de baixo risco, encontraremos grandes contradições com a legislação urbanística vigente. Em rápida avaliação do documento, observamos que a atual listagem do Comitê Facilita SP considera atividades como USINAGEM, o TRANSPORTE DE PRODUTOS PERIGOSOS e a HOSPEDAGEM DE ANIMAIS como atividades de baixo risco. Pelo que podemos observar, esta listagem não foi elaborada a partir de uma percepção urbanística e sanitária das atividades.

2.2. O município possui uma listagem de classificação de riscos de atividades totalmente adequada à realidade local e que foi elaborada a partir dos pareceres técnicos de funcionários da PMJ. A listagem jundiaíense deveria figurar no PL como a lista a ser utilizada. Esta sugestão parte de três fatores significativos:

a. A listagem foi elaborada de maneira multidisciplinar, a partir da compatibilização de entendimentos e regramentos das seguintes Unidades de Gestão: UGGF (DLA e DFA), UGPUMA (DUOS) e UGPS (Vigilância Sanitária). Tendo ainda algumas contribuições da UGAAT (Depto. De Agronegócio);

b. Esta listagem já vem sendo aplicada no contexto local, há mais de 3 anos;

c. Parte significativa das atividades passíveis de enquadramento como Baixo Risco são aquelas que compõe as ações de empresas licenciadas como *domiciliadas* (endereço para correspondência);

d. Há anos, as empresas que buscam o licenciamento como *domiciliadas* (endereço para correspondência), são dispensadas da apresentação de certidão de uso do solo. Logo, esta prática já demonstra sua eficiência e adaptação à realidade jundiaíense.

3. É acertada a previsão do funcionamento do "Estudo de Viabilidade Locacional" como substituto à certidão de uso do solo, nas ações de licenciamento de atividades/alterações no CFM, quando houver o pleno funcionamento do integrador estadual.

Nesse contexto, vale relembrar que o sistema constitucional brasileiro se estruturou com base no **princípio da tripartição dos poderes** na forma do **artigo 2º da Constituição Federal** que, pelo princípio do paralelismo, é de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sendo assim, a separação dos poderes **proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro** de maneira a garantir a referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva privativa para os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Além do disposto na Constituição Federal, esse princípio está presente no **artigo 5º da Constituição Estadual do Estado de São Paulo** e no **artigo 4º da Lei Orgânica de Jundiaí**.

Por conseguinte, o texto da norma em deslinde acaba por impor obrigações ao Executivo (e ao Governo do Estado, inclusive) ao invadir a



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 6)

competência da UGPUMA/DUOS e DELOI, da DAE S.A. e da CETESB, ao arrepio do princípio da tripartição dos poderes.

Em acréscimo, a *quebra do princípio da separação de poderes* também *se concretiza* nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva, porquanto estabelece regramento que traz malefícios ao ordenamento territorial do Município, ao manejo adequado dos recursos hídricos e ao próprio meio ambiente.

Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Com efeito, é desnecessário que a lei diga o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional.

Recorde-se o ensinamento do saudoso **Hely Lopes Meirelles**, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (*Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). É o caso dos autos.

Em situações análogas esse *E. Órgão Especial* tem reconhecido a inconstitucionalidade do ato normativo por violação do princípio de separação de



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 7)

poderes, senão vejamos os julgados a seguir transcritos, *mutatis mutandis*, aplicáveis ao caso em exame:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito.

(ADI n. 53.583-0, rel. Des. Fonseca Tavares)

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei Municipal 10975/2006, de Ribeirão Preto. Legislação, de iniciativa parlamentar, que determina a obrigatoriedade da inscrição ‘Patriota brasileira assassinada pela ditadura militar’ em placa indicativa de logradouro ou próprio municipal. Impossibilidade. Matéria de cunho eminentemente administrativo atinente a planejamento e ordenamento urbano. Função legislativa da Câmara de Vereadores possui caráter genérico e abstrato. Lei dispôs de maneira concreta, com caráter de obrigatoriedade, afrontando o princípio da separação dos poderes. Procedência.

(ADI 147.772.0/5-00, rel. des. Maurício Ferreira Leite, j. 03.10.2007)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 6.641, de 31 de julho de 2006, que dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de quadro informativo com nome, registro e especialidade de profissional médico de plantão nos prontos-socorros e unidades básicas de saúde - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Criação de despesas não previstas no orçamento - Afronta aos artigos 5º, 25 e 144, ambos da Constituição Estadual - Ação procedente.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 265/2024 - PL nº 14.446 – fls. 8)

(ADI 149.363-0/3-00, rel. des. Debatin Cardoso, j. 03.10.2007)

Observe-se, ademais, que nos casos como o presente, esse *Colendo Órgão Especial* tem reconhecido a inconstitucionalidade da norma com fundamento no artigo 25 da Constituição do Estado. Confirmam-se, a título de exemplificação, os julgados adiante indicados: ADI 134.844-0/4-00, rel. des. Jarbas Mazzoni, j. 19.09.2007, v.u.; ADI 135.527-0/5-00, rel. des. Carlos Stroppa, j.03.10.2007, v.u.; ADI 135.498-0/1-00, rel. des. Carlos Stroppa, j.03.10.2007, v.u.

Vale frisar, derradeiramente, que, perante a **Constituição do Estado de São Paulo**, também há confronto com os princípios elencados nos **artigos 111 e 144**.

Desse modo, os motivos ora expostos, que demonstram a inconstitucionalidade e a ilegalidade da propositura, não nos permitem outra medida a não ser a oposição de **VETO TOTAL ao Projeto de Lei n. 14.446**, certos de que, ao exame das razões, os Nobres Vereadores não hesitarão em manifestar a sua concordância com a argumentação expendida.

Sendo só o que tínhamos a informar, aproveitamos a oportunidade para reiterar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



**LUIZ FERNANDO MACHADO**

Prefeito

Ao

Exmo. Sr.

**Vereador ANTONIO CARLOS ALBINO**

Presidente da Câmara Municipal

NESTA