



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1522

VETO Nº 30 AO PROJETO DE LEI Nº 14.446/24

PROCESSO Nº 5016

Trata-se de veto total ao projeto de lei N.º 14.446, de autoria do Vereador Cristiano Vecchi Castro Lopes, 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 de liberação de atividade.

Nas razões do veto o Chefe do Executivo indica uma série de inconstitucionalidade e ilegalidades, a saber:

1. Inconstitucionalidade formal subjetiva (vício de iniciativa), por se tratar de matéria afeta à gestão administrativa;
2. Inconstitucionalidade formal orgânica (vício de competência), uma vez que a matéria versa sobre direito comercial (art. 22, I, da CF);
3. Inconstitucionalidade formal orgânica (vício de competência), mas por outros motivos, uma vez a norma extrapola a competência constitucional atribuída aos municípios de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, da CF), avançando em competências e definições encartadas em legislação federal e estadual;
4. Inconstitucionalidade material, por ofensa ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF), considerando que a norma usurpa e esvazia a competência de diversos órgãos públicos (inclusive estaduais), quais sejam UGPUMA/DUOS e DELOI. da DAE S.A. e da CETESB

É o relatório

PARECER:

Compreendemos que o veto deve ser mantido, considerando que a norma resta maculada de insuperável inconstitucionalidade formal orgânica (vício de competência) e inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF), sendo afastadas de maneira pormenorizada as demais arguições.





Quanto à inconstitucionalidade formal subjetiva aventada pelo Chefe do Executivo, temos que não deve prevalecer, uma vez que a norma não o trata da estrutura da Administração Pública, atribuições de seus órgãos nem do regime jurídico do servidores públicos, nos termos da jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o **Programa 'Comércio do Bem'**, que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal". 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão 1 SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2007, p.138. geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. 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 da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**" 3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "**o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa**" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de





autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, tantas vezes repetido neste C. Órgão Especial, no sentido de que "o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439). Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que **"a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo"**. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado "Rua da Saúde" (para incentivar a prática de exercícios físicos). E, no mencionado caso, envolvendo situação até mais complexa do que esta ora em discussão (já que exigia participação conjunta da Companhia de Engenharia de Tráfego, da Guarda Municipal, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana e da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer), a ação foi julgada improcedente (atestando-se a validade da norma), porque a Suprema Corte – ao considerar que a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficaria a cargo dos órgãos administrativos - reconheceu que "a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de





sua urbe foi devidamente preservada". Exatamente como ocorre no presente caso, em que a lei impugnada (editada no plano geral e abstrato) preserva a competência do Prefeito para disciplinar, no plano concreto, o uso de espaços públicos (próprios municipais). Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

(TJ-SP 21614834920168260000 SP 2161483- 49.2016.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 20/09/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/10/2017). **Grifo nosso**

De igual modo, a argumentação do Chefe do Executivo no sentido de que a norma envolve direito comercial não merece prosperar, levando em conta que a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal compreende que na ausência de norma nítida a respeito da matéria, deve haver uma deferência as normas editadas pelos entes federativos de menor abrangência territorial, conferindo uma interpretação maximalista ao conceito de "interesse local":

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (negrito por nós)

(STF. RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017)





(...) **o entendimento desta Suprema Corte é firme no sentido de que as edilidades detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, mesmo que de modo reflexo tratem de direito comercial ou do consumidor.**

(...) Por outro lado, parece-me salutar que a interpretação constitucional de normas desse jaez seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, pois foi essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República

(...) É dizer, a rigor, a situação disciplinada na Lei Municipal 4.845/2009, pode, sim, ser observada em qualquer parte do país, do mesmo modo como a regulação do tempo máximo de espera em filas de banco (Tema 272 da Repercussão Geral 2), ou mesmo o tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado (RE 818.550-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma).

Não há, de fato, um critério objetivo que possa balizar de maneira absolutamente segura se a matéria normatizada transcende o interesse local. Porém, em tais circunstâncias, devemos prestigiar a vereança local, que bem conhece a realidade e as necessidades da comunidade. (negrito por nós)

(STF. RE 1052719 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 25-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 16-09-2019 PUBLIC 17-09-2019)

No entanto, mesmo que superada boa parte da argumentação expendida nas razões de veto, a propositura de fato esbarra em vícios insuperáveis quanto a sua constitucionalidade.

Ainda que louvável a iniciativa parlamentar visando fomentar o empreendedorismo e o comércio local, os argumentos no corpo do veto nos convencem da invasão de competência estadual e federal.

Para melhor análise da matéria, reproduzo o teor da parte normativa do projeto de lei:

II – Na parte normativa:

“Art. 1º. É instituída a Lei Geral Municipal da Startup, da Microempresa-ME, da Empresa de Pequeno Porte-EPP, do Empreendedor Individual-MEI e do Pequeno Produtor Rural, estabelecendo-se diretrizes ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido em conformidade com o que dispõem os arts. 146, III, “d”; 170, IX; e 179 da Constituição Federal, a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e o art. 133 da Lei Orgânica do Município de Jundiaí.

§ 1º. As empresas que se enquadrem no caput deste artigo e que sejam classificadas como de baixo risco ficam





dispensadas de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica, devendo atender exclusivamente aos seguintes requisitos visando sua inscrição municipal:

I - comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica ou outro documento que comprove seu enquadramento;

II - qualquer documento ou comprovante que demonstre a titularidade ou posse do imóvel destinado a sediar a empresa; e

III - certidão de uso do solo, emitida pela Prefeitura, que comprove a viabilidade da atividade no local, somente para os casos de estabelecimento com produção, comercialização ou prestação de serviço no próprio estabelecimento. São dispensadas de tal documento as empresas cujo atendimento aconteça de forma remota, cuja prestação do serviço ocorra em local diferente do endereço da empresa ou cuja comercialização aconteça através de comércio digital.

§ 2º. Para os fins do disposto no caput deste artigo, o Município adotará a classificação de riscos das atividades econômicas do Comitê Estadual para Simplificação de Registro e Legalização de Empresas e Negócios do Estado de São Paulo Comitê Facilita SP, instituído pelo Decreto Estadual nº 67.980/2023.” (NR)

Como se percebe, o projeto visa aprimorar o tratamento diferenciado dispensado às 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 de liberação de atividade.

No entanto, nas razões do veto, o Chefe do Executivo reproduz manifestação de órgão técnico subalterno demonstrando a invasão de competência de outros entes da federação (fls. 6):

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 desandamentos ambientais que podem ocorrer ou que já podem estar ocorrendo no Município.





A regulamentação municipal deve ser harmônica com a normativa estadual e federal, não podendo esvaziar a competência ou dificultar o processo de licenciamento perante órgãos estaduais, sob pena de inconstitucionalidade, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em mais de uma ocasião:

Tema 145 - O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e **desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). (negrito por nós)

(RE 586224, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 5.299, de 12 de janeiro de 2022, do Estado de Rondônia. 3. **Ofende o art. 24 da Constituição da República lei estadual que esvazia norma de legislação federal** (Lei Federal 9.605/1988 e Decreto 6.514/2008) que prevê o perdimento de bens como forma de proteção ao meio ambiente. 4. Afronta ao art. 225, §3º, da Constituição Federal. 5. Precedentes do STF. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.299, de 12 de janeiro de 2022, do Estado de Rondônia. (negrito por nós)

(ADI 7203, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-05-2023 PUBLIC 03-05-2023)

No mais, o Chefe do Executivo anexou a sua manifestação ponderações dos órgãos técnicos da municipalidade, argumentando que a propositura não seria *tecnicamente justificável*, bem como que a aprovação do projeto afrontaria as disposições constantes no plano diretor e poderia criar embaraços no processo de licenciamento perante órgãos públicos municipais e estaduais.

A partir disso, desenvolve argumentação no sentido de que a propositura seria inconstitucional por ofensa ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF), uma vez que apenas o Poder Executivo estaria munido dos critérios técnicos indispensáveis para a elaboração de normativo de maneira adequada à realidade jundiaense.

As ponderações das unidades técnicas constantes no veto em um juízo de verossimilhança, parecem suficientemente fundamentadas e





contextualizadas, de modo que cabe ao Legislativo a deferência dos critérios técnicos apresentados pelo Executivo, considerando o quadrante constitucionalmente delimitado para cada uma das funções estatais.

Esta visão que busca harmonizar a relação institucional entre os Poderes foi defendida pela Procuradoria-Geral da República em parecer, quando do julgamento da ADI 5501¹, a qual compreendeu pela inconstitucionalidade de lei autorizando a utilização de fármaco para o tratamento de neoplasia maligna, sem evidências científica ou registro nos órgãos públicos competentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.269/2016. DIREITO À SAÚDE E À INFORMAÇÃO SEGURA EM SAÚDE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. O PODER LEGISLATIVO TAMBÉM É RESPONSÁVEL PELA QUALIDADE DOS PRODUTOS DE SAÚDE. CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO DE AVALIAR TECNICAMENTE A SEGURANÇA DE MEDICAMENTO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SEGURANÇA E EFICÁCIA DA FOSFOETANOLAMINA SINTÉTICA. MEDICINA BASEADA EM EVIDÊNCIAS. RESPONSABILIDADE REGULATÓRIA DO ESTADO POR PRODUTOS E TRATAMENTOS DE SAÚDE. RISCO À SAÚDE PÚBLICA.

1. Lei que cria regime excepcional de produção e dispensação de medicamentos, sem amparo científico e de forma casuística, ameaça a saúde pública e afronta a Constituição.

2. Ao Estado (gênero que inclui o Poder Legislativo) incumbe o dever de zelar pela qualidade na fabricação, distribuição e consumo de produtos de saúde.

3. **Não pode o Congresso Nacional ultrapassar a barreira técnico-científica para garantir fornecimento de medicamento de forma genérica e abstrata em contraposição à orientação do órgão regulador (ANVISA).**

Parecer pela procedência do pedido (negrito por nós)

Por este motivo, entendemos que de fato a propositura apresenta vício de inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF), devendo o veto ser mantido.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pelo acolhimento do veto oposto pelo Chefe do Executivo, em razão da inconstitucionalidade formal orgânica (vício de competência) e inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF) que maculam o projeto de lei.





O veto deverá ser encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, nos termos do art. 207 do Regimento Interno da Casa.

Em conformidade com a Constituição da República e a Lei Orgânica de Jundiaí, a Câmara deverá apreciar o veto dentro de 30 dias, contados de seu recebimento, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos seus membros (art. 66, § 4º. C.F., c/c o art. 53, § 2º, da L.O.J.). Exaurido o prazo mencionado sem deliberação do Plenário, o veto será pautado para a Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas todas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o “caput” do art. 62 da Constituição Federal, c/c o art. 53, § 3º da Carta Municipal.

Jundiaí, 08 de outubro de 2024.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Geral

Gabriel de Jesus Ruivo da Cruz
Procurador Jurídico

Gabriela Hapuque S. Silva
Estagiária de Direito

Gabriel G. Flausino Negrini
Estagiário de Direito

