

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

Art. 30 da Constituição Federal. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
- II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

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

- I - direito **tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; [...]
 - V - produção e **consumo**;
 - VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;
 - VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
 - VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
 - IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]
 - XV - proteção à infância e à juventude; [...]
- § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. [...]

- ▶ **Competência suplementar dos Municípios:** “O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, **embora não podendo contradita-las**, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988.”

(MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 37^a ed., São Paulo: Atlas, 2021. p. 370)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

[...] 2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. [...] (STF; ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021; grifamos)

Observação importante: a produção de normas urbanísticas deve ser **necessariamente submetida a ampla participação popular**, nos termos do artigo 180, II da Constituição do Estado de São Paulo.

Artigo 180 da Constituição de SP - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: [...]

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Cuidado especial com apresentação de emendas em projetos que exigem participação popular, pois se a emenda for apresentada depois da audiência pública há risco de ser considerada inconstitucional, dado que não submetida à participação popular.

Julgado de interesse: [...] Alegação de que após o encerramento das audiências públicas houve a apresentação de inúmeras emendas parlamentares que acabaram sendo aprovadas e alteraram o texto debatido com a população, violando os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Estadual – [...] Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a **população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar** segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente – Participação que ao contrário do referendo ou plebiscito não tem o condão de vinculação da atividade parlamentar, que pode, ou não, acatar as sugestões colhidas – **Situação, no caso em testilha, que as emendas apresentadas após o encerramento das audiências públicas tinham o objetivo de cumprir compromisso assumido nas mesmas para o aperfeiçoamento do texto, havendo, nesse ponto, convergência entre o desejo popular e os Poderes Executivo e Legislativo**, segundo apontado pelos colaboradores admitidos (*amicus curiae*) e identificado no confronto dos textos, respeitado, dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – Ausência de vício de inconstitucionalidade nesse ponto – [...] Ação julgada parcialmente procedente, com observação." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186984-34.2018.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 08/08/2019; grifamos)

Competência legislativa em *matéria ambiental*:

Tese relativa ao tema de repercussão geral 145 do STF. O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)

Ementa: [...] 1. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). [...] 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) [...] (STF; RE 586224; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. LUIZ FUX; Julgamento: 05/03/2015; Publicação: 08/05/2015; grifamos)

Competência legislativa sobre *direitos do consumidor*:

- ▶ Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO EM QUESTÕES QUE EVIDENCIAM O INTERESSE LOCAL. [...] 9. Verifica-se que, na espécie, **o Município, ao contrário do que alegado na petição inicial, não invadiu a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para a edição de normas geral ou suplementar atinentes aos direitos do consumidor** (CF, art. 24, V e VIII). Em realidade, o legislador municipal atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal. 10. Com efeito, a legislação impugnada na presente Ação Direta atua no sentido de **ampliar a proteção estabelecida no âmbito do Código de Defesa do Consumidor**, o qual, apesar de apresentar amplo repertório de direitos conferidos ao consumidor e extenso rol de obrigações dos fornecedores de produtos e serviços, não possui o condão de esgotar toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível aos Municípios o estabelecimento de disciplina normativa específica, preenchendo os vazios ou lacunas deixados pela legislação federal (ADI 2.396, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 1º/8/2003). [...] (STF; RE 1181244 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 04-12-2019 PUBLIC 05- 12-2019; grifamos)

- ▶ Notem bem: reconhecer que o Município é competente para legislar sobre determinada matéria **não significa que pode estabelecer qualquer coisa** (inconstitucionalidade material).
- ▶ Incompatibilidade com as Constituições Federal e Municipal torna a lei municipal inválida (inconstitucional). Essa incompatibilidade pode existir até mesmo por ofensa ao princípio da razoabilidade, de modo que o legislador municipal deve avaliar com cuidado se o projeto de lei apresentado é razoável.

- ▶ Ementa: FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI FEDERAL 10.029/2000. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA NORMAS GERAIS NA PREVISÃO DE PRESTAÇÃO VOLUNTÁRIA DE SERVIÇOS AUXILIARES NAS POLÍCIAS MILITARES E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR (CF, ARTS. 22, INCISO XXI E 144, §7º). CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA FIXAÇÃO DE LIMITES DE IDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...] 3. É incompatível com a Constituição a limitação máxima de idade para a prestação de quaisquer serviços voluntários na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Inconstitucionalidade material da expressão “e menores de vinte e três anos”, constante do inciso I do art. 3º da Lei Federal 10.029/2000, **por ausência de razoabilidade**. [...] Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (STF; ADI 4173, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 22-02-2019 PUBLIC 25-02-2019; destacamos)

- ▶ “O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, no Brasil, tal como desenvolvido por parte da doutrina e, também, pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é o produto da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos: (i) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norteamericano, onde a matéria foi pioneiramente tratada; e (ii) do princípio da proporcionalidade do direito alemão. [...] Trata-se de um parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Mais fácil de ser sentido que conceituado, o princípio habitualmente se dilui num conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão bastante subjetiva. **É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso;** o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar. [...]” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015. pp. 289- 293; destacamos)

INICIATIVA PARLAMENTAR

- ▶ Ainda que o Município seja competente para legislar sobre determinada matéria, há casos em que os projetos apenas podem ser apresentados pelo Prefeito Municipal (artigo 61, §1º da CF).

Artigo 61 da Constituição Federal. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que: [...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [...]

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

- ▶ Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.
- ▶ Tese: 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).
- ▶ Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

Inexistência de vício de iniciativa em matéria tributária

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. (STF; ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013; destacamos)

- ▶ **Observação importante:** concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal)

PRERROGATIVA DE APRESENTAR EMENDA A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO

- ▶ Requisitos: (a) pertinência temática; (b) não aumentar despesa.
- ▶ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2583, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001; destacamos)

DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS PÚBLICOS,
NECESSIDADE DE LEI, ACOMPANHAMENTO DE
RESULTADOS DAS LEIS MUNICIPAIS

Papel das Comissões Permanentes

Art. 100 do RI da CM de Araras. As Comissões permanentes são 3 (três), compostas de 3 (três) membros, com as seguintes denominações.

I - Justiça e Redação;

II - Finanças e Orçamento;

III - **Obras, Serviços Públicos, Educação, Saúde, Assistência Social, Agricultura, Meio Ambiente, Cidadania e Legislação Participativa.**

Art. 107. É obrigatório o parecer das Comissões Permanentes nos assuntos de sua competência, excetuados os casos previstos neste Regimento.

Art. 108. Cabe às Comissões em matéria de sua competência: [...]

III - realizar **audiências públicas**;

IV - **receber petições, reclamações, representações ou queixas** de associações, entidades comunitárias ou de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; [...]

VII - **fiscalizar e apreciar programas** de obras e planos municipais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

VIII - **estudar proposições e outras matérias** submetidas, ao seu exame, podendo fazer, inclusive, consulta jurídica, no tocante a constitucionalidade das mesmas em institutos ou empresas que mantenham convênio com a Câmara Municipal de Araras, para embasar suas conclusões. (destacamos)

Auxílio técnico às Comissões Permanentes

Art. 109 do RI da CM de Araras. As Comissões Permanentes reunir-se-ão conforme convocação de seu Presidente, em horário diverso das sessões camarárias.

[...]

§ 3º As reuniões serão públicas e **poderão participar, à convite de seu presidente, técnicos de reconhecida competência na matéria ou representantes de entidades idôneas, em condição de propiciar esclarecimentos sobre o assunto** submetido à apreciação das Comissões.

(destacamos)

Papel das Comissões (temporárias) de Assuntos Relevantes

Art. 134 do RI da CM de Araras. Comissões de Assuntos Relevantes são aquelas que **se destinam à elaboração e apreciação de estudos de problemas municipais e à tomada de posição da Câmara em assuntos de reconhecida relevância.**

§ 1º As Comissões de Assuntos Relevantes serão constituídas mediante apresentação de projeto de resolução, aprovado por maioria simples.

§ 2º O projeto de resolução a que alude o parágrafo anterior, independentemente de parecer, terá uma única discussão e votação na Ordem do Dia da mesma sessão de sua apresentação.

§ 3º O projeto de resolução que propõe a constituição da Comissão de Assuntos Relevantes deverá indicar, necessariamente:

- a) a finalidade, devidamente fundamentada;
- b) o número de membros, não superior a 7 (sete);
- c) o prazo de funcionamento.

§ 4º Ao Presidente da Câmara caberá indicar os Vereadores que comporão a Comissão de Assuntos Relevantes, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional partidária. [...]

§ 6º Concluídos seus trabalhos, a **Comissão de Assuntos Relevantes elaborará parecer sobre a matéria**, o qual será protocolado na Secretaria da Câmara para sua leitura em Plenário, na primeira sessão ordinária subsequente.

§ 7º Do parecer será extraída cópia ao Vereador que a solicitar, pela Secretaria da Câmara.

§ 8º Se a Comissão de Assuntos Relevantes deixar de concluir seus trabalhos dentro do prazo estabelecido, ficará automaticamente extinta, salvo se o Plenário houver aprovado, em tempo hábil, prorrogação de seu prazo de funcionamento através de projeto de resolução.

§ 9º Não caberá constituição de Comissão de Assuntos Relevantes para tratar de assuntos de competência de qualquer das comissões permanentes.

Papel dos Vereadores

- ▶ Diálogo contínuo com a sociedade e órgãos públicos (por exemplo, Ministério Público e Defensoria Pública);
- ▶ Fiscalização dos atos do Poder Executivo (inclusive políticas públicas);
- ▶ Iniciativa de projetos de lei.
- ▶ Deliberação no curso do processo legislativo.

Papel da sociedade civil

- ▶ Iniciativa de projetos de lei;
- ▶ Ampla participação no processo legislativo, sobretudo por oportunidade de audiências públicas.

Papel dos Conselhos Municipais

- ▶ Contribuições à atividade legiferante;
- ▶ Fiscalização do adequado cumprimento das políticas municipais.

► **Exemplo (Lei do Município de Araras de n.º 5.556/2022):**

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Araras, o **Conselho Municipal do Bem-Estar Animal**, órgão de caráter permanente, fiscalizador, paritário, consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, com o objetivo de estudar e colocar em prática medidas de proteção e defesa dos animais, associadas à responsabilidade social em Saúde Pública e na Defesa do Meio Ambiente.

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal do Bem-Estar Animal: [...]

V - Solicitar e **acompanhar as ações dos órgãos da Administração Pública, Direta ou Indireta**, que tem incidência no desenvolvimento dos programas de proteção e defesa dos animais;

VI - Colaborar e participar nos planos e programas de controle das diversas zoonoses;

[...]

IX - **Propor alterações na legislação vigente**, para a criação, transporte, manutenção e comercialização, visando aprimorar e garantir maior efetividade no respeito ao direito dos animais, evitando-se a crueldade aos mesmos e resguardando suas características próprias; [...]

(destacamos)

Diagnóstico do problema público e necessidade de lei

Art. 209 do RI da CM de Araras. Projeto de lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Parágrafo único. A iniciativa dos projetos de lei será:

I - do **Vereador** ou Vereadores;

II - da **Mesa da Câmara**;

III - do **Prefeito**;

IV - de, no mínimo, 5% do **eleitorado**.

Art. 210. São **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento dos cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - matéria orçamentária (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), bem como a abertura de créditos ou concessão de auxílios, prêmios e subvenções (art. 45, LOMA). [...]

(destacamos)

Reserva de lei

- ▶ Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II da Constituição Federal).
- ▶ A Constituição Federal consagrou uma série de espécies normativas:
 - Art. 59 da Constituição Federal. O processo legislativo compreende a elaboração de:
 - I - emendas à Constituição;
 - II - leis complementares;
 - III - leis ordinárias;
 - IV - leis delegadas;
 - V - medidas provisórias;
 - VI - decretos legislativos;
 - VII - resoluções.
- ▶ Entretanto, algumas matérias **dependem de lei em sentido formal** por determinação expressa da Constituição Federal (reserva legal). **Exemplos:** instituir ou aumentar tributo (art. 150, I da CF), conceder isenções tributárias (art. 150, §6º da CF), criar cargos públicos (art. 61, §1º, II, “a” da CF).

- ▶ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ITBI – **IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO OU MAJORAÇÃO DE REFERIDA EXAÇÃO TRIBUTÁRIA MEDIANTE SIMPLES DECRETO** – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL (CF, ART. 150, I) – PRECEDENTES DO STF – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF; RE 751010 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 17-10-2013 PUBLIC 18-10-2013; destacamos)

- ▶ Além disso, temos também os Decretos do Poder Executivo:

Art. 84 da Constituição Federal. Compete privativamente ao Presidente da República:
[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) **extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;**

(destacamos)

► EXERCÍCIO 01

Lei Municipal Fictícia nº 01, de 02 de junho de 2022

Autoriza o Poder Executivo a conceder descontos de tributos e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - O Poder Executivo fica autorizado a conceder descontos de tributos Municipais que recaírem sobre as pessoas jurídicas sediadas no território do município, que contratarem jovens da fundação mirim.

Art. 2º - Os descontos de tributos municipais previstos no artigo anterior serão escalonados de acordo com o número de jovens da fundação mirim contratados pela empresa.

Art. 3º - A definição dos tributos e os percentuais dos descontos definidos via Decreto de autoria do Chefe do Poder Executivo, a ser editado no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta Lei.

Art. 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

- ▶ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Presidente Epitácio. Lei Municipal nº 2.637, de 08.12.15, que "autoriza o Poder Executivo a conceder descontos de tributos municipais". Inadmissibilidade. Princípio da reserva legal. Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo mediante Decreto, inclusive definindo quais serão os tributos abrangidos pela benesse. **Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, §3º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de benefício fiscal.** Princípio da isonomia. Ausente qualquer elemento apto a justificar a concessão de desconto apenas às pessoas jurídicas que contratarem jovens filiados à Fundação Mirim. Violação à isonomia (art. 163, II, da Constituição Estadual). Ilegítima exclusão de empresas que recrutem jovens não vinculados a tal instituição. Discriminação que, ademais, também prejudica os próprios jovens, eis que restará diminuída a oferta de postos de trabalho àqueles que não se interessem em pertencer à referida entidade. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2000259-05.2016.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2016; Data de Registro: 05/05/2016; destacamos)

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

§ 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica,** federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Artigo 163 da Constituição de SP. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado: [...]

§6º - **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica,** que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

► EXERCÍCIO 02

Lei Municipal Fictícia nº 02, de 02 de junho de 2022

Estabelece que o reajuste anual dos vencimentos dos servidores públicos será realizado por meio de Decreto e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os vencimentos, salários, proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas, estatutários ou celetistas da Prefeitura, serão reajustados anualmente, por meio de Decreto, em no mínimo setenta por cento (70%) da variação plena do IPC/FGV (Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Getúlio Vargas) ou por qualquer outro índice que venha a substituí-lo.

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

- ▶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ITATIBA - ATO NORMATIVO MUNICIPAL QUE CONFERE AO CHEFE DO EXECUTIVO O REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES, MEDIANTE DECRETO, E, ACIMA DA VARIAÇÃO PLENA, POR REMESSA DE PROJETO DE LEI AO LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL, VISTO QUE TAL ATRIBUIÇÃO SÓ É PERMITIDA POR LEI ESPECÍFICA - INCONSTITUCIONALIDADE QUE ATINGE POR ARRASTAMENTO O DECRETO QUE REGULAMENTA A LEI - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2147007-74.2014.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/01/2015; Data de Registro: 05/02/2015)

Art. 37 da Constituição Federal. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser **fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Artigo 115 da constituição de SP - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas: [...]

XI - a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e **por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso;

▶ EXERCÍCIO 03

Lei Municipal Fictícia nº 03, de 02 de junho de 2022

Estabelece que os processos licitatórios e instrumentos contratuais deverão ser disponibilizados no Portal Transparência da Administração Pública Municipal e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º - Todos os processos licitatórios, incluindo os realizados por dispensa de licitação, assim como os convênios em que o município seja parte, compras diretas e demais contratos celebrados, com base nos princípios da publicidade e transparência, deverão ser disponibilizados na íntegra, no portal transparência da Administração Pública Municipal.

Parágrafo único. O prazo para disponibilização dos arquivos, de que trata o caput deste artigo, para download no Portal da Transparência, é de 30 (trinta) dias a contar da assinatura do contrato ou convênio, e ficarão disponíveis por pelo menos 24 meses após seu encerramento.

Artigo 2º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Artigo 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

- ▶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.381, de 14 de julho de 2021, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que determinou a publicização, em Portal de Transparência, da íntegra de processos licitatórios e/ou convênios, em até 30 dias após a assinatura do respectivo contrato – Alegação do Prefeito local de usurpação da sua competência privativa para iniciativa de leis sobre a organização de atividades da Administração, além de criar regra geral que já existe na Lei Geral de Licitações - **VÍCIO DE INICIATIVA – Não ocorrência** – Lei oburgada que disciplina interesse local dentro da competência suplementar autorizada na forma do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, para dar maior amplitude à publicidade de processos licitatórios ou convênios cujos contratos já foram celebrados pela Administração, sem violação do seu sigilo durante a fase de concorrência - **RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – Não violação - Situação que a publicidade atende o interesse público, não é matéria privativa de qualquer dos Poderes** e sua disponibilização em sítio eletrônico é de baixo custo, conforme precedente jurisprudencial do TEMA 917, em repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal – **COMPETÊNCIA DA UNIÃO – Não violação** – Princípio geral da publicidade de contratos firmados pela Administração, conforme artigo 61 da Lei 8.666/93, que pode ser suplementado (e potencializado) pela administração municipal – Precedentes deste Órgão Especial - Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184535- 98.2021.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022; destacamos)

► EXERCÍCIO 04

Lei Municipal Fictícia nº 04, de 02 de junho de 2022

Institui o Programa Remédio no Município e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, em caráter social e de saúde, o PROGRAMA REMÉDIO NO MUNICÍPIO, que tem por finalidade oferecer aos munícipes um sistema descentralizado de retirada de medicamentos. Parágrafo único. Os medicamentos de que trata o caput do art. 1º, são aqueles entregues/disponibilizados pelas Unidades de Saúde de outros municípios, em especial, pelos Departamentos Regionais de Saúde - DRS.

Art. 2º Para a efetividade do programa REMÉDIO NO MUNICÍPIO, A Secretaria Municipal de Saúde designará um servidor lotado na respectiva pasta municipal, para realizar a busca/retirada dos medicamentos ora disponibilizados pelas DRS de outras cidades.

§1º - Para que o servidor designado pela Secretaria Municipal de Saúde possa retirar o medicamento em nome do paciente ou do responsável, deverá estar na posse de uma autorização, devidamente assinada, com poderes específicos para a finalidade. Art. 3º. Compete à Secretaria Municipal de Saúde, através da Farmácia Municipal a organização e estocagem dos remédios a serem distribuídos aos munícipes.

Art. 4º. Ficará sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, desenvolver sistema de protocolo para gerenciamento e controle de retirada de medicamentos, com definição da respectiva periodicidade.

Art. 5º. As despesas com a execução da presente lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento municipal, suplementadas oportunamente, se necessário.

Art. 6º. Esta lei entra em vigor 90 dias após da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

- ▶ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito da Cidade de Catanduva que impugna o teor da lei municipal local n. 6.194, de 11/8/2021, que instituiu o **programa "Remédio no Município"** e deu outras providências. Texto aquele de iniciativa de e. Vereadora (vide fl. 38). Dispositivo que cria obrigações para a Administração, como a designação de servidores para fazerem transporte de medicamentos vindos de outras cidades e trazê-los para Catanduva, além de instituir protocolo e modo de gerenciamento daquelas movimentações. Inconstitucionalidade afirmada. Precedente deste colendo Órgão Especial. **A criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência das respectivas atribuições consistem matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo,** quanto mais se houver geração de despesa ou à reserva da Administração (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual). É da competência do Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2205082- 62.2021.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022; destacamos)