



SERRANA - SP

# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 - Centro - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br

CNPJ: 49.230.600/0001-35

## LEI COMPLEMENTAR N. 345/2013

Dispõe sobre normas para a concessão de alvará para a realização de feiras temporárias de comércio varejista itinerantes no Município de Serrana.

DENIS DONIZETI DA SILVA, Presidente da Câmara Municipal de Serrana, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, e a ele conferidas com fulcro no artigo 49, parágrafos 5º e 6º, da Lei Orgânica do Município de Serrana, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - A realização de feiras temporárias de comércio varejista itinerantes, no Município de Serrana, obedecerá ao disposto na presente Lei Complementar.

Art. 2º - Para a realização de feiras de que trata esta Lei, os interessados deverão requerer, antes da localização pretendida, a licença junto à Prefeitura Municipal de Serrana no setor responsável pela concessão do alvará.

§ 1º - O requerimento a que se refere o *caput* deverá estar instruído com os seguintes documentos:

- I. Cópia do Contrato Social ou Registro de Empresário, registrados na Junta Comercial Estadual de todos os participantes;
- II. Cópia dos comprovantes de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, CNPJ de todos os participantes;
- III. Cópia dos comprovantes de Inscrição junto à Secretaria da Fazenda Estadual, no caso de ramo comercial ou industrial de todos os participantes;
- IV. Documentos de eleição ou designação dos atuais administradores, tratando-se de sociedades empresárias;
- V. Ato constitutivo atualizado e registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas tratando-se de sociedade não empresária, acompanhado de prova da diretoria em exercício;
- VI. Alvará Sanitário Municipal, em caso de industrialização ou comercialização de gêneros alimentícios para consumo na feira para aquele que desenvolver essa atividade;



SERRANA - SP

# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 - Centro - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br

CNPJ: 49.230.600/0001-35

- VII. Carta de Ocupação do prédio onde se pretende instalar;
- VIII. Autorização do proprietário do imóvel ou do Poder Público em caso do imóvel ser de propriedade do Município, contando o período de utilização, ou contrato de locação, ou ainda, escritura do imóvel comprovando a propriedade devidamente registrada em cartório;
- IX. Certificado de vistoria do Corpo de Bombeiros;
- X. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do que for necessário;
- XI. Comprovante de quitação dos tributos municipais incidentes;
- XII. Termo de ciência e compromisso do cumprimento às normas relativas aos tributos federais, estaduais, municipais e aos direitos do consumidor, em especial:
  - a) Obrigação do fornecimento de notas fiscais e recolhimentos dos tributos das operações de comercialização ou de prestação de serviços;
  - b) Obrigação, dentro do prazo legal de 30 (trinta) dias, de sanar vícios de quantidade ou qualidade de produto ou serviço, na forma do disposto no artigo 18 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;
- XIII. Decreto de autorização em se tratando de sociedade empresária estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.
- XIV. *Croqui* indicativo de localização de cada boxe comercial, compartimento, barraca e demais unidades de venda, onde conste a identificação de cada participante da feira.

§ 2º O requerimento deverá preencher os seguintes requisitos e formalidades:

- I. Estar assinado por todos os integrantes da feira ou por seu respectivo representante legal;
- II. Especificar a atividade a ser desenvolvida na feira;
- III. Especificar o prazo de realização da feira bem como os horários de funcionamento, que não poderá ultrapassar 07 (sete) dias.



SERRANA - SP

# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 - Centro - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br

CNPJ: 49.230.600/0001-35

§ 3º - As instalações para a realização do evento deverão estar concluídas em pelo menos 24 horas antes de seu início, para que possam ser vistoriados pelos órgãos técnicos e fiscais do Município.

§ 4º - É vedada a venda de produtos ou mercadorias que não guardem afinidade ou identidade com a atividade a ser desenvolvida na feira.

§ 5º - Caberá aos organizadores da feira o cumprimento das seguintes obrigações:

- I. Cessão de espaço na feira para instalação de postos de atendimento dos seguintes órgãos:
  - a) Procon;
  - b) Polícia Militar;
  - c) Secretaria de Estado da Fazenda
- II. Manter Unidade de Terapia Intensiva – UTI móvel na feira para atendimento médico de emergência;
- III. Atender às exigências legais relativas à acessibilidade, notadamente as seguintes:
  - a) Banheiros adaptados;
  - b) Rampas de acesso;
  - c) Vagas de estacionamento para idosos e deficientes.
- IV. Obedecer aos limites de emissão sonora permitidos por lei;
- V. Manutenção de lixeiras designadas especialmente para coleta de material reciclável durante o evento;
- VI. Limpeza do local após o evento.

Art. 3º - Independente da aplicação de outras sanções previstas nos dispositivos legais pertinentes, o descumprimento das normas estabelecidas pela presente Lei serão aplicadas as seguintes punições:

- I. Realizar ou promover evento em local não autorizado ou sem o alvará de licença – interdição imediata do evento e multa no valor de 100 (cem) UFM – Unidades Fiscais do Município.



SERRANA - SP

# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 - Centro - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br

CNPJ: 49.230.600/0001-35

- II. Não atendimento às exigências da Secretaria responsável pela concessão do alvará – impossibilidade de funcionamento.
- III. Verificação de não atendimento das condições de segurança, higiene, comodidade e conforto, bem como ao funcionamento normal dos aparelhos e motores – cassação da licença e interdição do local e multa no valor de 30 (trinta) UFM
- IV. Descumprimento de qualquer um dos itens dos §§ 4º a 5º do art. 2º desta Lei – cassação da licença e interdição do local e aplicação de multa no valor de 30 (trinta) UFM por item descumprido.

Parágrafo único – O alvará de licença poderá ser cassado, independente de prévia notificação, no caso de descumprimento da legislação em vigor.

Art. 4º - Ficam os responsáveis pela feira itinerante descrita nesta lei obrigados a manter posto físico de troca e atendimentos aos consumidores pelo prazo mínimo de trinta dias.

Parágrafo único – O descumprimento acarretará multa ao infrator no valor de 100 (cem) UFM.

Art. 5º - A Execução desta Lei será suportada pela dotação orçamentária própria, suplementada se necessário.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA,  
11 de Novembro de 2013.

  
DENIS DONIZETI DA SILVA  
Presidente

PUBLICADA NA SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL,  
NA DATA SUPRA NO LOCAL DE COSTUME.

  
DENIS DONIZETI DA SILVA  
Presidente



Registro: 2014.0000471568

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0205756-55.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, JOÃO NEGRINI FILHO, FERRAZ DE ARRUDA, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, LUIZ AMBRA E FRANCISCO CASCONI, julgando a ação improcedente, cassada a liminar; e ANTONIO CARLOS VILLEN, BORELLI THOMAZ, EROS PICELI, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, EVARISTO DOS SANTOS (vencido, com declaração) e PAULO DIMAS MASCARETTI, julgando a ação procedente.

São Paulo, 6 de agosto de 2014.

Vanderci Álvares  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica

Feiras Temporárias - improcedente  
ADIN



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

<b>AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE</b>	<b>Nº 0205756-55.2013.8.26.0000. Distribuída em 04/12/2013.</b>
<b>AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA. ADVOGADO: GLAYSON GUIMARÃES DOS SANTOS.</b>	
<b>RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA.</b>	

**VOTO Nº 23.973/14**

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 345/2013, do município de Serrana, regulamentando a realização de feiras temporárias na cidade. Alegado vício de iniciativa e afronta à legislação tributária local.

1. “O contencioso de constitucionalidade, por via de ação direta, de lei municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual (art. 125, §2º, da Constituição Federal), sendo defeso o contraste com a legislação municipal”.

2. Não ocorre o alegado vício de iniciativa, em face da competência das Câmaras Municipais para a elaboração de leis dispondo sobre matérias de interesse local, não reservadas constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo.

3. Lei impugnada que não padece dos vícios dos iniciativa ou de natureza orçamentária, viabilizando até mesmo a ordem e o crescimento da economia local.

4. Julgaram improcedente a ação, cassando a liminar concedida.

**Vistos.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, impugnando a Lei Municipal nº 345, de 11 de novembro de 2013, promulgada pela CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA, dispondo sobre “*normas para a concessão de alvará para realização de feiras temporárias de comércio varejista itinerantes no município de Serrana*”.

Foi concedida medida liminar para o fim de sustar a aplicabilidade da lei em exame, até final julgamento, ante a

possibilidade de impacto financeiro não planejado sobre o erário (fls. 144).

Opinou a douta Procuradoria Geral de Justiça pela improcedência da ação, entendendo ausente a alegada invasão de competência legislativa, tão pouco vício constitucional perante normal municipal, cujo controle deve se ater à Constituição do Estado e à Carta Federal (fls. 159/167).

### **É o sucinto relatório.**

#### **2. Voto.**

Superada a fase inicial da presente propositura, quando concedida liminar a fim de sustar a eficácia da Lei Complementar 345/2013, do município de Serrana, em face da possibilidade de impacto financeiro sobre o orçamento daquela localidade, entendo agora, no exame do mérito, ser o caso de improcedência da ação.

Esse, aliás, o entendimento esposado no parecer do ilustre representante do Ministério Público, em fls. 159/167, onde fundamenta: *“Trata-se de lei de polícia administrativa, condicionando o exercício da atividade particular em prol do interesse público, que não se situa na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo nem na reserva da Administração”* (fls. 161).

E, quanto à invocada Lei Orgânica daquele município, frente à qual afirma o autor desta ação haver incompatibilidade no quesito orçamentário, assevera o douto Procurador de Justiça: *“O contencioso de constitucionalidade, por via de ação direta, de lei municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual (art. 125, §2º, da Constituição Federal), sendo defeso o contraste com a legislação municipal”* (fls. 160).

Numa leitura integral da Lei Complementar



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal nº 345/2013 observa-se, realmente, apenas conteúdo disciplinando feiras temporárias na cidade de Serrana, com descrição de regras aos interessados na participação do evento, sem imposição de ônus de qualquer natureza ao Poder Executivo.

Aliás, o evento direcionado por tal diploma gera renda ao município e coordena a sua realização, atribuindo todos os encargos aos próprios interessados.

Também o seu artigo 5º, dispondo sobre dotação orçamentária própria, suplementada se necessário, nem mesmo comporta impugnação por se mostrar inócuo, inexistente encargo oneroso a pesar sobre as verbas municipais.

Igualmente, não ocorre o alegado vício de iniciativa, em face da competência das Câmaras Municipais para a elaboração de leis dispondo sobre matérias de interesse local, não reservadas constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo, a quem estão afetos, de acordo com Hely Lopes Meirelles, “... *projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais*” – “Direito Municipal Brasileiro”, 12ª ed., São Paulo, Malheiros, p.578”.





**3. Ex positis, pelo meu voto, julgo improcedente a ação, cassando a liminar concedida.**

**VANDERCI ÁLVARES**

**Relator**



ADIn nº 0.205.756-55.2013.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **30.831**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA

(Proc. nº 345/2013)

Rel. Des. **VANDERCI ÁLVARES** – Voto nº **23.973**

### DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

1. Relatório já nos autos.
2. **Entendo procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (fls. 02/16), proposta pelo Prefeito de Serrana, quanto à **Lei Complementar Municipal nº 345**, de 11 de novembro de 2013, dispondo sobre “*normas para a concessão de alvará para a realização de feiras temporárias de comércio varejista itinerantes no Município de Serrana*”, determinando imposição de sanções aos infratores.

Com razão o autor.

A Lei Municipal em apreço, em que pesem as duntas opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência** e **separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

A **rejeição** (fls. 28) do **veto** do Prefeito do Município de Serrana (fls. 26/27), bem como sua promulgação, afetam **diretamente** seara do Poder Executivo.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II**, da **Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos de seu **art. 47** (“*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*”); **XI** (“*XI - iniciar o processo*

legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”) e **XIV** (“**XIV** – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”), de observância necessária no âmbito Municipal também por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** – “Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”).

Ora, por **organização administrativa** – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“Manual de Direito Administrativo” Ed. Atlas 2012 – p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente** nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“*Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local*” – ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível restringir essa ressalva constitucional retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional compatível com o prestígio à prerrogativa de Poder. Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão – inconstitucionalidade.

E a abrangência dela **reserva absoluta de iniciativa** é firmada pelas decisões do **Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** na apreciação de ADIn's contra leis locais de iniciativa parlamentar.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Identificou-se **inconstitucionalidade**, por **vício de iniciativa** na espécie **organização administrativa**, exatamente por **fixar** a regra local **sanções** e, conseqüentemente, impor ao Executivo a **fiscalização** das condutas vedadas, **v.g.** na Lei nº 12.342/10, de Ribeirão Preto, ao obrigar bares, restaurantes e estabelecimentos similares a instalarem dispensadores de fio dental (ADIn nº 0.444.822-63.2010.8.26.0000 - v.u. j. de 23.02.11 - Rel. Des. **CORRÊA VIANNA**); na Lei nº 6.897/08 de Presidente Prudente, ao proibir o uso e consumo de cigarros e assemelhados em bares, restaurantes, lanchonetes e afins (ADIn nº 0.222.712-88.2009.8.26.0000 - v.u. j. de 30.09.09 - Rel. Des. **A. C. MATHIAS COLTRO**); na Lei nº 2.447/10, de Santa Cruz do Rio Pardo, ao vedar o uso de cerol ou qualquer material cortante em linhas e fios utilizados para empinar pipas (ADIn nº 0.305.037-86.2010.8.26.0000 - j. de 16.02.11 - Rel. Des. **RIBEIRO DOS SANTOS**); e na Lei nº 4.488/11, de Suzano, ao estabelecer prazo máximo para atendimento aos usuários das agências bancárias e demais estabelecimentos de crédito localizados naquele Município (ADIn nº 0.027.899-56.2012.8.26.0000 - 22.08.12 - Rel. Des. **SAMUEL JUNIOR**), dentre inúmeros outros julgados.

Importante enfatizar que, em todos esses casos, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa**, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais da Administração (fiscalizar, apurar infrações e lançar sanções).

Assim já decidi neste **Colendo Órgão Especial** em caso análogo:

*“A **norma** questionada, na parte considerada hirta pelo nobre Relator, **ao impor multas pelo descumprimento de determinações atribuídas aos proprietários de animais domésticos ou canis e gatis** (...) criou, direta e inquestionavelmente, para o Município, a obrigação de **fiscalizar** e impor o cumprimento delas - caracterizando inequívoca interferência na administração pública...”* (grifei - ADIn nº 0.148.704-04.2013.8.26.0000 - p.m.v. j. de 29.01.14).

E ainda,

*“Incide em vício de iniciativa a norma Municipal guerreada, haja vista que **invade esfera da gestão administrativa**.”*

*“Isto porque, foi o Projeto de Lei proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora sem a sanção do Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.”*

*“Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma **editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do Município**, sendo estas, inclusive, de forma abstrata.”*

*“Dessa forma, não há como não reconhecer que a norma guerreada violou os artigos 5º, 37, e 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual.”* (grifei ADIn nº 990.10.163283-7 - v.u. j. de 25.04.12 - Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A norma questionada, ao **incumbir** ao Executivo a regulamentação necessária à sua execução, bem como a **imposição** de **penalidades** (arts. 3º e 4º – fls. 20/21) aos estabelecimentos descumpridores dessas regras, **cria, direta e inquestionavelmente**, àquele Poder, a **obrigação** de **fiscalizar** e **impor** o cumprimento delas caracterizando inequívoca interferência na administração pública (amplia obrigações ao órgão municipal responsável pelo exercício do poder de polícia), gerando, ainda mais no caso dos autos, consequentemente, despesas (ônus ao erário, sem a necessária indicação da fonte de custeio), na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos.

Inequívoca a necessidade de estabelecer **normas** ou exigir **requisitos** a serem observados para **concessão de alvará** aos interessados em realizar **feiras temporárias** de comércio varejista no âmbito do Município, manifesto o interesse **local** a ensejar implementação legislativa quanto ao ponto. No entanto, concorrência legislativa não se confunde com concorrência de **iniciativa** legislativa. Inobservada essa no caso dos autos. **Não** há como manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando despesas e atribuições ao Poder Executivo.

Há inadmissíveis **atribuições** aos órgãos municipais.

Por outro lado, ainda que se entendam **mínimas** ou **inexistentes** as despesas, **inaceitável** manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando atribuições ao Poder Executivo.

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalida-se **integralmente** a **Lei Complementar Municipal nº 345**, de 11 de novembro de 2013, por afronta aos **arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual**.

**3. Julgo procedente a ação.**

**EVARISTO DOS SANTOS**  
Desembargador  
(assinado eletronicamente)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	5	Acórdãos Eletrônicos	VANDERCI ALVARES	AF805A
6	9	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	B3BE58

Para conferir o original acesse o site:  
<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0205756-55.2013.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.



ADIn nº 0.205.756-55.2013.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **30.831**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA

(Proc. nº 345/2013)

Rel. Des. **VANDERCI ÁLVARES** – Voto nº **23.973**

### **DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

1. Relatório já nos autos.

2. **Entendo procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (fls. 02/16), proposta pelo Prefeito de Serrana, quanto à **Lei Complementar Municipal nº 345**, de 11 de novembro de 2013, dispondo sobre “*normas para a concessão de alvará para a realização de feiras temporárias de comércio varejista itinerantes no Município de Serrana*”, determinando imposição de sanções aos infratores.

Com razão o autor.

A Lei Municipal em apreço, em que pesem as duntas opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

A **rejeição** (fls. 28) do **veto** do Prefeito do Município de Serrana (fls. 26/27), bem como sua promulgação, afetam **diretamente** seara do Poder Executivo.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos de seu **art. 47** (“*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*”); **XI** (“*XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*”)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e **XIV** (“*XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*”), de observância necessária no âmbito Municipal também por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** “*Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*”).

Ora, por **organização administrativa** segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... *resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.*” (“Manual de Direito Administrativo” Ed. Atlas 2012 p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*” (grifei “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“*Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local*” ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível restringir essa ressalva constitucional retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional compatível com o prestígio à prerrogativa de Poder. Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão inconstitucionalidade.

E a abrangência dela **reserva absoluta de iniciativa** é firmada pelas decisões do **Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** na apreciação de ADIn's contra leis locais de iniciativa parlamentar.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Identificou-se **inconstitucionalidade**, por **vício de iniciativa** na espécie **organização administrativa**, exatamente por **fixar** a regra local **sanções** e, conseqüentemente, impor ao Executivo a **fiscalização** das condutas vedadas, *v.g.* na Lei nº 12.342/10, de Ribeirão Preto, ao obrigar bares, restaurantes e estabelecimentos similares a instalarem dispensadores de fio dental (ADIn nº 0.444.822-63.2010.8.26.0000 – v.u. j. de 23.02.11 – Rel. Des. **CORRÊA VIANNA**); na Lei nº 6.897/08 de Presidente Prudente, ao proibir o uso e consumo de cigarros e assemelhados em bares, restaurantes, lanchonetes e afins (ADIn nº 0.222.712-88.2009.8.26.0000 – v.u. j. de 30.09.09 – Rel. Des. **A. C. MATHIAS COLTRO**); na Lei nº 2.447/10, de Santa Cruz do Rio Pardo, ao vedar o uso de cerol ou qualquer material cortante em linhas e fios utilizados para empinar pipas (ADIn nº 0.305.037-86.2010.8.26.0000 – j. de 16.02.11 – Rel. Des. **RIBEIRO DOS SANTOS**); e na Lei nº 4.488/11, de Suzano, ao estabelecer prazo máximo para atendimento aos usuários das agências bancárias e demais estabelecimentos de crédito localizados naquele Município (ADIn nº 0.027.899-56.2012.8.26.0000 – 22.08.12 – Rel. Des. **SAMUEL JUNIOR**), dentre inúmeros outros julgados.

Importante enfatizar que, em todos esses casos, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa**, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais da Administração (fiscalizar, apurar infrações e lançar sanções).

Assim já decidi neste **Colendo Órgão Especial** em caso análogo:

*“A **norma** questionada, na parte considerada hirta pelo nobre Relator, **ao impor multas pelo descumprimento de determinações atribuídas aos proprietários de animais domésticos ou canis e gatis** (...) criou, direta e inquestionavelmente, para o Município, a obrigação de **fiscalizar** e impor o cumprimento delas caracterizando inequívoca interferência na administração pública...”* (grifei ADIn nº 0.148.704-04.2013.8.26.0000 – p.m.v. j. de 29.01.14).

E ainda,

*“Incide em vício de iniciativa a norma Municipal guerreada, haja vista que **invade esfera da gestão administrativa**.”*

*“Isto porque, foi o Projeto de Lei proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora sem a sanção do Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.”*

*“Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma **editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do Município**, sendo estas, inclusive, de forma abstrata.”*

*“Dessa forma, não há como não reconhecer que a norma guerreada violou os artigos 5º, 37, e 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual.”* (grifei ADIn nº 990.10.163283-7 – v.u. j. de 25.04.12 – Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A norma questionada, ao **incumbir** ao Executivo a regulamentação necessária à sua execução, bem como a **imposição** de **penalidades** (arts. 3º e 4º fls. 20/21) aos estabelecimentos descumpridores dessas regras, **cria, direta e inquestionavelmente**, àquele Poder, a **obrigação** de **fiscalizar** e **impor** o cumprimento delas caracterizando inequívoca interferência na administração pública (amplia obrigações ao órgão municipal responsável pelo exercício do poder de polícia), gerando, ainda mais no caso dos autos, consequentemente, despesas (ônus ao erário, sem a necessária indicação da fonte de custeio), na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos.

Inequívoca a necessidade de estabelecer **normas** ou exigir **requisitos** a serem observados para **concessão de alvará** aos interessados em realizar **feiras temporárias** de comércio varejista no âmbito do Município, manifesto o interesse **local** a ensejar implementação legislativa quanto ao ponto. No entanto, concorrência legislativa não se confunde com concorrência de **iniciativa** legislativa. Inobservada essa no caso dos autos. **Não** há como manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando despesas e atribuições ao Poder Executivo.

Há inadmissíveis **atribuições** aos órgãos municipais.

Por outro lado, ainda que se entendam **mínimas** ou **inexistentes** as despesas, **inaceitável** manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando atribuições ao Poder Executivo.

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalida-se **integralmente** a **Lei Complementar Municipal nº 345**, de 11 de novembro de 2013, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.

3. **Julgo procedente a ação.**

**EVARISTO DOS SANTOS**  
Desembargador  
(assinado eletronicamente)