



# Prefeitura de SOROCABA

Sorocaba, 30 de setembro de 2021.

VETO Nº 014/2021  
Processo nº 28.679/2012

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal,

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Vereadores para comunicá-los que após analisar o Autógrafo nº 107/2021 decidi, no uso da faculdade que me conferem o inciso V, artigo 61, e § 2º, do artigo 46, todos da Lei Orgânica do Município, pelo **VETO** ao Projeto de Lei nº 204/2021, que inclui o artigo 3º-B na Lei nº 10.307, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre a proibição de obstrução de calçadas e dá outras providências, para utilização temporária das calçadas pelos comerciantes.

Embora possa reconhecer os nobres propósitos que embasaram a propositura aprovada pelo Poder Legislativo, a negativa de sanção se justifica por razões de ordem constitucional, que a seguir passo a expor.

O nobre Vereador, autor do presente autógrafo, pretende, com a introdução do parágrafo único do art. 3º-B, anular as notificações e os autos de fiscalização que imputaram infração à Lei nº 10.307, de 2012, emitidas com data a partir do Decreto Municipal nº 25.663, de 21 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

A Lei nº 10.307, de 2012, que dispõe sobre a proibição de calçadas e dá outras providências, estipula, em seu art. 4º, que o não cumprimento da Lei acarretará ao infrator *(i)* notificação pelo setor competente para regularização no prazo máximo de 15 (quinze) dias; *(ii)* multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), no caso de descumprimento do prazo previsto no inciso I deste artigo para regularização.

Veja-se que ao anular as notificações e os autos de fiscalização, o Projeto de Lei acabará acarretando a anulação, também, das multas aplicadas em decorrência deles. Trata-se, ao que parece, de uma verdadeira anistia de multa administrativa.

A multa prevista no inciso II, art. 4º, da Lei nº 10.307, de 2012 é uma penalidade administrativa, de natureza pecuniária, aplicável no caso de infração às disposições da lei.

Por se tratar de uma sanção a ato ilícito praticado, deve ser imposta pelo órgão executivo competente, não havendo a liberdade de escolha sobre sua aplicação às infrações cometidas (o que, no Direito Administrativo, é classificado como um ato administrativo vinculado, pois está restrito aos limites da lei e impede a decisão sobre sua conveniência e oportunidade).



# Prefeitura de SOROCABA

VEETO Nº 014/2021 – fls. 2.

Além do aspecto sancionatório da multa administrativa, necessário esclarecer que o dinheiro devido pelo cidadão infrator passa a fazer parte da receita pública<sup>1</sup>, na rubrica “outras receitas correntes”, onde são computadas as receitas recebidas a título de multas em geral<sup>2</sup>.

Vista sob estes dois ângulos: o de caráter de sanção e da composição da receita estatal, a primeira conclusão que se impõe é quanto à obrigatoriedade da imposição da multa e sua consequente arrecadação pelo órgão competente (seja mediante o pagamento espontâneo pelo infrator, seja mediante a cobrança forçada pelo órgão público, judicial ou extrajudicial).

Não obstante, o Projeto de Lei em análise, de autoria do Poder Legislativo, pretende anistiar as referidas multas administrativas (a palavra “anistia” deriva do grego “**amnestia**” e significa “esquecimento”, sendo utilizada para designar o ato do Poder Público que declara nulas as punições aplicáveis a determinados atos, em período específico, por motivo de utilidade social)<sup>3</sup>.

Ocorre que essa matéria refere-se à autonomia administrativa municipal, especificamente à gestão de recursos públicos, função típica do Executivo local, de iniciativa do Prefeito.

Cito, por exemplo, Projeto de Lei Complementar do Município de São José dos Campos, de **autoria do Poder Executivo**, que veiculou matéria semelhante, qual seja, “*concessão de remissão e anistia de créditos tributários e não-tributários do exercício de 2020, lançados e vencidos, nos termos que especifica e dá outras providências*”.

Também no Município de Jacareí, a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Câmara Municipal emitiu parecer pela **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, do Projeto de Lei nº 019/2021, de **autoria do Legislativo**, que pretendida anistiar multas aplicadas a estabelecimentos comerciais pelo Decreto nº 997, de 16 de março de 2020.

<sup>1</sup> Lei nº 4.320/1962, Art. 39 Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou **não tributária**, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária** são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, **multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias**, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

<sup>2</sup> LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro – 6 ed. rev. ampl. e atual – Salvador: Juspodivm, 2017, p. 225.

<sup>3</sup> Anistia de multas de trânsito. Disponível em <https://www.ctbdigital.com.br/artigo-comentarista/279>. Acesso em 28/09/2021.



# Prefeitura de SOROCABA

VETO Nº 014/2021 – fls. 3.

Relevante assentar que essa matéria não possui natureza tributária, a atrair a competência legislativa concorrente, mas sim natureza orçamentária, de competência privativa do Chefe do Executivo (§1º, art. 61, Constituição Federal e art. 144, da Constituição Estadual).

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), em situação similar, ao deliberar sobre lei que instituiu parcelamento de multas de trânsito municipais, assentou que *“iniciativa parlamentar de lei sobre matéria atinente à organização administrativa, especificamente a gestão de recursos públicos - Inconstitucionalidade formal reconhecida - Legislação local que invade matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo - Violação do disposto no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, aplicável ao Município em razão da redação do artigo 144 da Constituição Estadual de São Paulo - Violação do princípio da tripartição dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e artigo 5o da Constituição do Estado de São Paulo”* (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.208899-5, rel. José Reynaldo, j. 15.12.2010).

Extraio do corpo do aresto que *“a sanção pecuniária imposta ao transgressor da norma de trânsito ocorrida no município, que reverte aos cofres municipais, tem como corolário lógico sua gestão pelo Executivo, vez que o tema é afeto à administração da renda pública. O §1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as leis que disponham sobre organização administrativa são de iniciativa privativa do Presidente da República, sendo certo que essa regra constitucional também é aplicável aos municípios, em razão do disposto no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, de modo que no âmbito municipal é o Prefeito quem deve dar início ao processo legislativo visando à formação de legislação cujo conteúdo verse sobre organização administrativa, nela inserida a administração de suas verbas, formadas pelas diversas fontes de arrecadação da máquina administrativa, mesmo pela renda oriunda da imposição de penalidades, como no caso presente”.*

E ainda que *“a inobservância desse comando constitucional, a exemplo do que ocorreu no caso dos autos, caracteriza violação do princípio da tripartição dos poderes, consagrado no art. 5º da Constituição Paulista, o qual parafraseia o artigo 2º da Constituição da República, na medida em que o legislativo invadiu a área de atuação do prefeito, a quem compete a administração da cidade em atos de planejamento, direção, fiscalização, organização e execução”*.

Também em outro julgado recente, o TJSP assentou que *“Dívida ativa não-tributária, desnecessário seria dizer, é constituída, segundo a norma geral federal, pelos demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias (...) Em outras palavras: atos que refletem a captação de receita pública se enquadram na reserva da Administração, uma vez que configuram atos típicos de gestão, inseridos na sua direção superior, ex vi do art. 47, II e XIV, da Constituição Estadual” (TJSP, ADI nº 2281134-70.2019.8.26.0000, rel. Des. Moreira Viegas, j. 10/06/2020).*



# Prefeitura de SOROCABA

VETO Nº 014/2021 – fls. 4.

Cito, ainda, recente decisão do TJSP que julgou **inconstitucional** a Lei nº 13.666, de 6 de novembro de 2020, **de iniciativa parlamentar**, que anistiava multas administrativas aplicadas pelo Poder Executivo, no período de 16 de março de 2020 e 31 de maio de 2020, que tinham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19, no âmbito do Município de São José do Rio Preto/SP. Fundamentou sua decisão na “*reserva da administração, de competência executiva para gestão de recursos não tributários (...) Artigos 47, I, II e XIV e 111, da Constituição do Estado*” (TJSP, ADI nº 2284269-56.2020.8.26.000, Rel. Des. Claudio Godoy, julgado em 04/08/2021).

Por esses motivos, entendo que há vício de iniciativa na proposta de anulação das notificações e autos de fiscalização que imputaram infração à Lei nº 10.307, de 2012 (parágrafo único do art. 3º-B, acrescentado pelo art. 1º do Projeto de Lei em análise), por violação ao §1º, art. 61, da Constituição Federal, incisos II e XIV, art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo e incisos II e VIII, art. 61, da Lei Orgânica do Município.

Tendo em vista que o parágrafo único do art. 3º-B é apenas uma fração do art. 1º do Projeto de Lei nº 204/2021, verifico a impossibilidade técnica de se vetar apenas o parágrafo único, em razão da regra constitucional disposta no §2º, art. 66, integralmente reproduzida no §3º, art. 46, da Lei Orgânica de Sorocaba e no §4º, art. 120, do Regimento Interno da Câmara de Sorocaba.

Assim, concluo que não é juridicamente possível fazer incidir o veto somente na fração do art. 1º do autógrafo que trata do parágrafo único, devendo incidir sobre a sua integralidade.

Já em relação ao art. 2º do Autógrafo, que inclui o § 5º ao art. 3º da Lei nº 10.307, de 2012, a Secretaria de Serviços Públicos e Obras (SERPO) se manifestou no sentido de que o §5º “*informa que a autorização para utilização de calçada é de responsabilidade da Secretaria de Obras, **entretanto** cabe à DLCON (SEPLAN) conceder licenças relativas a posturas mobiliárias e imobiliárias. Portanto, sugiro que esse artigo seja revogado ou alterado para a Secretaria de Planejamento como responsável pelas autorizações*”.

Neste contexto, também neste artigo existe vício de iniciativa, pois trata de atribuição de órgão público ao estabelecer que a Secretaria de Serviços Públicos e Obras deferirá, de imediato, a autorização para utilização das calçadas, sem a necessidade de vistoria do local.

Deste modo, a lei de iniciativa do Vereador está tratando de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, pois impõe funções a órgão da Administração, que sequer tem essa atribuição (como informado pela SEPLAN), configurando violação ao princípio da separação dos poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.



# Prefeitura de SOROCABA

VETO Nº 014/2021 – fls. 5.

Veja-se o que já decidiu o TJSP neste sentido: “*é inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre programa de divulgação dos serviços relativos à saúde da mulher no âmbito do Município de Suzano, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa*”. (TJSP – ADI 0006251-20.2012.8.26.0000).

Não ignoro que a Lei nº 10.307, de 2012 já prevê, em seu §1º, art. 3º, que a solicitação deverá ser encaminhada através de requerimento à Secretaria de Obras, no entanto, a própria SERPO já informou que a atribuição, atualmente, é a da SEPLAN.

Ademais, impedir que o órgão realize a vistoria do local para emitir autorização de sua competência é matéria de organização e funcionamento da Administração, cuja iniciativa de Lei é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, podendo ser, inclusive, regulada por Decreto.

André Cyrino<sup>4</sup>, abordando o tema “Decreto autônomo e reserva de administração”, admite a possibilidade do uso do Decreto organizacional para remanejamento, reestruturação e subdivisão de órgãos no seio da Administração Pública, não sendo possível é que, através da reorganização e transferência de atribuições administrativas, se crie órgão novo com características inteiramente diversas dos órgãos que lhe deram origem.

Marçal<sup>5</sup> explica que “[...] foi atribuída competência ao Presidente da República para disciplinar, por meio de decreto, a organização e o funcionamento da administração federal, respeitados os limites da elevação de despesas e da criação ou extinção de cargos públicos. Daí se extrai que se eliminou a incidência do princípio da legalidade relativamente a esses temas”.

Sendo assim, do ponto formal e estritamente técnico-jurídico, o artigo 2º também é inconstitucional.

Outrossim, faz-se necessária a oposição do veto, por arrastamento, também ao artigo 3º do autógrafo, pois ele revoga os §§ 1º e 2º, do art. 3º, da Lei nº 10.307, de 17 de outubro de 2012, em razão da sua junção no texto do §5º que se pretende acrescentar a ela (art. 2º do autógrafo), de modo que, vetando-se o art. 2º do autógrafo, a manutenção do art. 3º acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.

<sup>4</sup> CYRINO, André. O Regulamento Autônomo e a EC 32/01: uma reserva de administração. Revista de Direito. Rio de Janeiro, volume 8, número 13, jan/dez 2004, p. 135/140. Disponível em <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti\\_regulamentoautonomo.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_regulamentoautonomo.pdf)> Acesso em 27/09/2021.

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal – Curso de Direito Administrativo – 10 ed. rev., autal. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 239.



# Prefeitura de SOROCABA

VETO Nº 014/2021 – fls. 6.

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, é que decidi **VETAR** o presente Projeto de Lei.

Atenciosamente,



RODRIGO MAGANHATO  
Prefeito Municipal

Ao  
Exmo. Sr.  
GERVINO CLÁUDIO GONÇALVES  
DD. Presidente da Câmara Municipal de  
SOROCABA  
Veto nº 014/2021 - Aut. 107/2021 e PL 204/2021.