



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 4298/2019

Projeto de Lei CM nº 111/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autor do Projeto: Vereador Drº Fábio Lopes

Assunto: Dispõe sobre alteração da Lei nº 6.582, de 06 de dezembro de 1989, que dispõe sobre IPTU, incidência, alíquota e base de cálculo, lançamento, recolhimento e isenções.

Á

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei CM nº 111/2019, de autoria do nobre vereador Drº Fábio Lopes, que dispõe sobre alteração da Lei nº 6.582, de 06 de dezembro de 1989, que dispõe sobre IPTU, incidência, alíquota e base de cálculo, lançamento, recolhimento e isenções.

Conforme consta da justificativa, em nosso Município existem inúmeros imóveis que são afetados pelas enchentes, bem como que para pedir a isenção do IPTU é necessária a apresentação de uma relação de documentos dispostos em lei. O presente projeto de lei tem o objetivo de incluir na legislação municipal a previsão da criação de um cadastro único para os imóveis afetados pelas enchentes no Município de Santo André.

Por fim, com a criação do referido cadastro, é evidente que o serviço prestado pela municipalidade no que se refere a isenção do IPTU será facilitado, bem como não haverá mais a necessidade da apresentação dos documentos contidos em lei todo o ano, para que o munícipe receba a isenção.

É breve o relatório.

Passemos à análise.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Competência Legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

Para o professor alemão Georg Jellinek o Federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “Poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “Poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No Federalismo, portanto, há uma descentralização do “Poder”, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

— de **autogoverno** e de **autoadministração**. A **autoadministração** e a **autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:” (g/n)*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da **autonomia municipal**, já tendo sido estudado anteriormente”². (g/n)*

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo **princípio da predominância do interesse local**. Esse interesse local vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*³

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”**⁴. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.⁶ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local*⁷. (g/n)

No caso sob exame, tendo em vista que o Projeto de Lei CM nº 111/2019, **ao dispor sobre alteração da Lei nº 6.582, de 06 de dezembro de 1989, que dispõe sobre IPTU, incidência, alíquota e base de cálculo, lançamento, recolhimento e isenções, criando um cadastro de logradouros afetados pelas enchentes**, seu conteúdo material enquadra-se perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios (competência tributária).

A competência tributária dos Municípios está primeiramente na norma contida no art. 30, III ("Compete aos Municípios: ... III — **instituir e arrecadar os tributos de sua competência...**"). Nesta norma, cujo junctor permissivo está na expressão "competete" ("é atribuída" ao Município competência para ou "fica autorizado" o Município a ou "permite-se" – "faculta-se, expressamente, ao Município que. . ."), aparece como conteúdo precípua da norma a instauração de uma autoridade pública — "o Município" — e como função "instituir" (e arrecadar) tributos. Trata-se, obviamente, de um poder qualificado (a competência é, expressamente, municipal, excluindo outras autoridades), heterônimo (pois visa à instituição de tributos para outros), sendo um *munus publicum* intransferível e, por disposição expressa no Código Tributário Nacional (art. 7º) também indelegável. **A competência para instituir é correlata com a de revogar e, expressamente, com a de isentar (art. 151, III) e de anistiar e remir (art. 150, § 6º).**

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**.

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra,

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre, **criação ou extinção e atribuições aos órgãos ou entidades da Administração Pública; criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração e o regime jurídico dos servidores.**

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI, em decorrência da aplicação do princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁸, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

*"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual **os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.**" (g/n)*

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁹, ensinam:

*"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que **os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais.**" (g/n)*

⁸ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse princípio, de relevante importância em nossa Federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**”*
(g/n)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

A iniciativa privativa confere ao seu titular o monopólio do juízo político de oportunidade para a instauração do processo legislativo que vise à alteração do *status quo* normativo.

Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Legislativo, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, **exceto** quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva¹⁰. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva¹¹.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu 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.”¹²*

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o **princípio hermenêutico da conformidade funcional**, de forma que o intérprete **não pode**

¹⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

¹¹ STF, Pleno, ADI n° 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

¹² STF, Pleno, ADI-MC n° 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido.*¹³

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

Importante observar que a proposta legislativa em apreço, **ao dispor sobre IPTU, incidência, alíquota e base de cálculo, lançamento, recolhimento e isenções, criando um cadastro de logradouros afetados pelas enchentes (matéria tributária)**, não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.

Corroborando nossa assertiva, trazemos à colação o julgado do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Celso de Mello, que *mutatis mutandis* aplica-se ao presente caso:

“EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RECONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em conseqüência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado". ¹⁴ (g/n)

E ainda, segundo os nossos Tribunais de Justiça:

“Ementa: ADIN. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NÃO SE INSEREM DENTRE AS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Caso em que é de ser julgada improcedente a ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.941/07 do Município de Taquara, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos, pensionistas, deficientes físicos e mentais. Ocorre que as leis que disponham sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a contrario sensu do art. 61, § 1º, inciso II, letra b, da Constituição Federal. Em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.”¹⁵ (g/n)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 9.352/2004, DO MUNICÍPIO DE LONDRINA, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - ISENÇÃO DE IPTU PARA OS CASOS QUE CONTEMPLA - VETO DO PREFEITO MUNICIPAL REJEITADO PELA CÂMARA DE VEREADORES - NORMA QUE, NÃO REFERINDO A ORÇAMENTO, É DE ÍNDOLE TIPICAMENTE TRIBUTÁRIA - MATÉRIAS TRATADAS DE FORMAS AUTÔNOMAS E DISTINTAS

¹⁴ STF, RE nº 328.896 / SP, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 05-11-09.

¹⁵ TJRS, ADI nº 70022030340, Tribunal Pleno, Relator Vencido: João Carlos Branco Cardoso, Redator para Acordão: Março Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 04/05/2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

PELA CARTA MAGNA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE CHEFE DO EXECUTIVO E O LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INOCORRENTE - INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA E, POR VIA INDIRETA, DO DISPOSTO NO ART. 27 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE SOB ESSE FUNDAMENTO.

1 - Decorre de normas da Constituição do Estado do Paraná, que a iniciativa para a elaboração de leis tributárias não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas concorrente com igual competência dos membros do Poder Legislativo. 2 - Mesmo tendo competência para a instauração de processo legislativo em tema de direito tributário, o Poder Legislativo, à semelhança do Executivo, deve também observar os preceitos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁶(g/n)

“Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.417, de 10 de novembro de 2011, do Município de Itatiba. Norma que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Imposto Ecológico. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente. Improcedência da ação.”¹⁷ (g/n)

Não se pode olvidar, outrossim, **que o estabelecimento de regras gerais e abstratas a respeito de determinado assunto de interesse local é de iniciativa legislativa ampla**, cabendo ao Poder Executivo tão somente a iniciativa privativa de projetos que criem regras concretas e que interfiram nos órgãos que compõem a Administração Pública. Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao

¹⁶ TJPR, ADI nº 544265-9, Órgão Especial, Desembargador Relator Mendonça de Anunciação, julgado em 02/10/2009.

¹⁷ TJSP, ADI nº 0012658-42.2012.8.26.0000 SP, Órgão Especial, Desembargador Relator Kioitsi Chicuta, julgado em 27/06/2012.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

*4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas **estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito.** É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: **o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato.** O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".¹⁸ (g/n)*

Ademais, ainda que o estabelecimento dessas regras gerais cause certa interferência nas atribuições de órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública, **não se trata de atribuições que gerem despesas, estando incluídas nas próprias atribuições ordinárias do órgão público.**

Em Acórdão recentíssimo o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁹, proposta pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Santo André, em face da **Lei Municipal nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, que autoriza a empresa concessionária de serviço de abastecimento de água do Município de Santo André, a instalar, mediante solicitação do consumidor, equipamento eliminador de ar nas tubulações que antecede o hidrômetro de seu imóvel.**

Os argumentos jurídicos utilizados pela Procuradoria do Município são os mesmos utilizados nestas razões de veto, ou seja, vício de iniciativa (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", da CF, e art. 47, II e XIV da CE), **pois a lei municipal estabelece regras e determina execução de serviços por autarquia municipal, cuja iniciativa legislativa sobre a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo, intervindo, assim, o Legislativo, direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas específicas.**

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**, São Paulo: RT, 1984, pg. 24.

¹⁹ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgado em 22/05/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Na decisão, o eminente Desembargador Relator deixa claro que esses argumentos utilizados pela Procuradoria Municipal já foram superados pela nova orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como esse Legislativo já vem alegando, senão vejamos:

“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

(...)

Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (g/n)

Portanto, o constante do Projeto de Lei CM nº 111/2019, já é de responsabilidade dos órgãos pertencentes à Administração Tributária do Município de Santo André, não havendo usurpação de competência.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Neste diapasão, podemos concluir que a competência para disciplinar a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa.

2.2. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre "**a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis**" (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a "**elaboração**", a "**redação**", a "**alteração**" e a "**consolidação**" das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.²⁰

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

²⁰ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.²¹
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), deve ser realizada alteração na grafia dos **“parágrafos primeiro e segundo”**, que estão por extenso, passando para **“§1º e §2º”**, através de uma Emenda Modificativa, conforme o disposto na Lei Complementar nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 111/2019, de autoria do nobre Vereador Drº Fábio Lopes é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Sugiro que sejam realizadas as adequações formais ao projeto de lei, conforme sugerido no parecer.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **maioria simples**, nos termos do *caput* do art. 36, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 23 de outubro de 2019.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

²¹ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.