

Santo André, 21 de maio de 2025.

**De:** Consultora Legislativa - 01

**Para:** Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

**Referencia:**

Processo: nº 672/2025

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 12/2025

**Autoria:** Ver. Lucas Zacarias

**Ementa:** Projeto de Lei CM nº 12/2025, que estabelece diretrizes para a simplificação e desburocratização dos processos de abertura, funcionamento e regularização de microempreendedores individuais (MEIs) e microempresas (MEs) no município de Santo André

---

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Emissão de Parecer Prévio

**Ação Realizada:** Emitido Parecer Prévio

**Descrição:**

À

Comissão de Justiça e Redação

Sr. Presidente

O Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Lucas Zacarias dispendo sobre o estabelecimento de diretrizes para a simplificação e desburocratização dos processos de abertura, funcionamento e regularização dos microempreendedores individuais e microempresas no município de Santo Andre.

O projeto em análise padece de **vício de iniciativa**, a teor do que preceitua o artigo 42, inciso VI, da Lei Orgânica do Município. Portanto, como é incompatível com a Constituição Federal qualquer ato legislativo que tenha por objeto disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, ou que atribua obrigações em sua atuação administrativa, sob pena de desrespeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, preceituado no artigo 2º da Carta Magna, o Projeto é **INCONSTITUCIONAL e ILEGAL**.





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

Nesse sentido, ensina Alexandre de Moraes, em seu livro "Direito Constitucional", 8ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2.000, p. 557:

*"Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade".*

Neste sentido o citado pelo v. acórdão de lavra do i. Rel. Des. RENATO NALINI - v.u. j. de 13.06.12, com fundamento na descabida autorização trazida pela lei:

*"À evidência, a lei vulnera a ordem fundante ao invadir esfera reservada à chefia do Executivo local. Administrar é fazer cumprir a lei sem controvérsia e, no Estado de Direito, tudo aquilo que não é proibido recai no espaço do que é lícito e permitido ao administrador. Assim, não dependeria o Prefeito de autorização para administrar."*

*"Todavia, ao editar a lei inquinada, a Câmara Municipal de ITATINGA sacrificou o dogma da separação de poderes, pois cria obrigação à chefia do Executivo local."*

(...)

*"Quanto à inconstitucionalidade de leis autorizativas, que encobrem verdadeiro comando à Administração, a jurisprudência é prenhe de similares em que o tema foi exaustivamente examinado, em desfavor da Edilidade."*

Também a Lei de Responsabilidade fiscal condiciona a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária que **resulte em diminuição de receita**, ao atendimento de requisitos dos itens I e II do art. 14, *in verbis*:

*"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-*





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

*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.*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;*

*II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”*

Exige-se, portanto, para a hipótese em análise, estimativa do impacto orçamentário - financeiro da isenção no exercício em que se deva iniciar, bem como nos dois exercícios subsequentes, além, é claro, de atender ao disposto na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Desse modo, deve restar provado que a isenção em tela foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais previstas. Caso contrário, o inciso II do art. 14 dispõe que o projeto deve estar acompanhado de medidas compensatórias à renúncia de receita gerada, só entrando em vigor, a isenção, depois de implementadas tais medidas. Nesse sentido também a manifestação da Assistência Econômico-Financeira desta Casa a fls. 07.





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

Desta forma, a presente proposição, também por esta razão, encontra-se maculada de **vício de iniciativa** pois os requisitos exigidos pela Lei só poderão ser atendidos pelo Chefe do Executivo, que é o único capaz de dispor sobre seu orçamento, bem como quanto aos benefícios fiscais eventualmente concedidos, não havendo a possibilidade de iniciativa por parte do Legislativo.

*“Só o chefe do executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios, etc. que envolvam tal matéria” (CARRAZA, Roque Antonio, in “Curso de Direito Constitucional Tributário”, 11a edição, Malheiros, 1.998, p. 205).*

Confira-se o decidido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**“INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar municipal – Projeto remetido pelo Executivo – Emendas introduzidas pelo Legislativo sem a anuência do Prefeito – Renúncia fiscal e criação de novo tipo tributário – Matéria de competência reservada ao Chefe do Executivo – Afronta ao art. 174, incisos I e III, da Constituição Estadual e desobediência ao princípio da independência e harmonia dos poderes e à organização política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios – Jurisprudência deste Tribunal de Justiça – Ausente, ademais, demonstração da compensação financeira decorrente de tal renúncia – Ação direta procedente – Maioria de votos.**

*A iniciativa de leis que criem ou aumentem tributos é ampla, cabendo tanto ao Legislativo quanto ao Executivo. Nos casos, contudo, em que as leis concedam isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentem prazos para o normal acolhimento de tributos, quer dizer, sejam benéficas ao contribuinte e acarretem diminuição da receita, a iniciativa legislativa será privativa do Chefe do Executivo, porque somente ele reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que tais leis produzirão nas finanças públicas” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 110.564-0/0 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Marco*





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

*César – 17.11.2004 – M.V.)”*

No mesmo sentido ainda, os julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

*“Daí se vê, a toda evidência, que a lei instituidora de benefícios fiscais, isenção ou redução dos tributos, vinculada que fica à Lei de Diretrizes orçamentárias e à própria lei orçamentária anula, é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se ao Município a mesma norma em face do princípio da simetria com o centro” (Adin 220.969-0/00, j. 12/9/2001)”*

*“INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que dispõe sobre isenção de destinação fiscal para realização de projetos de geração de empregos no âmbito municipal a promulgada pela Câmara Municipal – **Violação aos princípios da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, harmonia e independência entre os Poderes** e vinculação de receita a determinado programa. Inconstitucionalidade da Lei nº 9.286/98 do Município de Juiz de Fora que se declara (Adin 146.743/0, j. 12/4/2000)” (grifos nossos)*

Pelo exposto, manifestamo-nos, s.m.j., pela ilegalidade e inconstitucionalidade da matéria do presente projeto.

Ressalte-se que a matéria exige *quorum* de maioria absoluta, nos termos do art. 36, §1º, I, “a” e “h”, da Lei Orgânica do Município. Desta forma, submetemos o presente à superior apreciação desta Douta Comissão, observando que, caso esta Douta Comissão de Justiça compartilhe do mesmo entendimento, apontamos para a observância da regra regimental disposta no §1º do art. 54, que determina o imediato arquivamento das matérias julgadas inconstitucionais pela Comissão de Justiça e Redação.

**Próxima Fase:** Distribuição aos Assistentes Jurídicos





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

**Ana Paula Guimarães Cristofi**  
**Consultor Legislativo**



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 3300390038003500300039003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.