



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 3436/2021**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Vereador Márcio Colombo**

**Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 102/2021, que dispõe sobre o desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do Centro de Controle de Zoonoses e ONG's cadastradas no Município de Santo André.**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 197.10.2021, referente ao Autógrafo nº 76, de 2021, em relação ao Projeto de Lei CM nº 102/2021, que dispõe sobre o desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do Centro de Controle de Zoonoses e ONG's cadastradas no Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa, a propositura tem por objetivo o incentivo à adoção e castração de animais domésticos, em especial do centro de zoonoses e ONG's cadastradas que atualmente contam com número grande de pet's esperando por um lar.

E ainda, os veterinários são unânimes em afirmar que a castração é a única maneira ética e eficaz de controle de animais abandonados, além de prevenir diversas doenças em cães e gatos. Porém, o número de castração só não é maior porque, infelizmente, esbarra na falta de incentivo.

Alega que, na cidade de Santo André, há uma quantidade enorme de animais, como cachorros e gatos, abandonados e vivendo nas ruas, podendo ser vetor na transmissão de doenças, como a raiva. Sem considerar o sofrimento que cada animal passa estando abandonado, passando fome e frio nas ruas.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, a castração, mais do que qualquer outra consequência, evita a procriação e crias indesejadas.

Por fim, não é exagero falar que, ao castrar um animal, se está salvando centenas ou milhares de outros, já que, na prática, o que está impedindo é que outros nasçam e acabem sendo abandonados.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Prefeito ressalta que o presente Projeto de Lei ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes e não atende a Lei de Responsabilidade Fiscal.

E ainda, ressalta que, para a concessão de qualquer benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita, deve ser apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e os demais ditames da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, dessa maneira, o projeto de lei em questão carece de estudos, levantamentos e planejamentos, sendo necessária a instituição de um programa específico, que é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais.

Argumenta que, o aludido projeto não contempla elementos essenciais para a sua execução, como: a) o período no qual perdurarão os descontos; b) se o desconto será válido para vários imóveis de um mesmo proprietário; c) se o limite do valor do desconto estipulado será aplicado por contribuinte ou por imóvel; d) como será efetivada a fiscalização de maus tratos; e) quem será responsável pela fiscalização; f) como se dará as parcerias com as ONG's.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um tributo real, aplicável sobre o imóvel, assim, em sua incidência não se leva em consideração aspectos pessoais, subjetivos, como a adoção de cães e gatos. Portanto, é atécnico cobrar valores diferentes por uma característica subjetiva do contribuinte.

Aduz que, a proposição contraria o art. 111 do Código Tributário Nacional, o qual estabelece a interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre a exclusão do crédito tributário e a outorga de isenção.

Argumenta que, os propostos descontos de tributos deverão ser concedidos em caráter individual (subjetivo ou pessoal), circunstância que, por força do art. 179, também do Código Tributário Nacional, imporá à autoridade administrativa o encargo de analisar cada caso concreto que se apresente, de maneira a verificar se o interessado preenche todas as condições e requisitos para o gozo do benefício, tarefa essa de complexa e árdua operacionalização em virtude do grande número de contribuintes potencialmente aptos à sua fruição no Município, considerando, em especial, o espaço geográfico a ser fiscalizado.

Alega que, desse modo, o controle inerente à norma apreciada, mostra-se de difícil acompanhamento e fiscalização pela Administração Tributária, porquanto não se terá um documento, preparado pelo próprio contribuinte e por ele entregue à Administração de tempos em tempos, que comprove indubitável e irrefutavelmente o bom cuidado do animal adotado, ou seja, a sua guarda em local seguro e em condições favoráveis à sua dignidade.

Aduz que, há ingerência da Câmara Municipal em matéria de competência exclusiva do Executivo, quando em seu art. 4º afirma que “esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias”, inobservando o art. 163, § 6º da Constituição Estadual, uma vez que a lei concessiva de isenção tributária deve ser específica.

Por fim, alega ainda que, o Projeto apresentado contraria ainda, vez que não previsto, o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

anual, o que poderá comprometer a realização das ações previstas pela Administração, uma vez que não se contemplou a proposta do presente Projeto.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

*“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

### 2.2. Da inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide ressalta que o presente Projeto de Lei ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes e não atende a Lei de Responsabilidade Fiscal.

E ainda, ressalta que, para a concessão de qualquer benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita, deve ser apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e os demais ditames da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, dessa maneira, o projeto de lei em questão carece de estudos, levantamentos e planejamentos, sendo necessária a instituição de um programa específico, que é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais.

Argumenta que, o aludido projeto não contempla elementos essenciais para a sua execução, como: a) o período no qual perdurarão os descontos; b) se o desconto será válido para vários imóveis de um mesmo proprietário; c) se o limite do valor do desconto estipulado será aplicado por contribuinte ou por imóvel; d) como será efetivada a fiscalização de maus tratos; e) quem será responsável pela fiscalização; f) como se dará as parcerias com as ONG's.

Alega que, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um tributo real, aplicável sobre o imóvel, assim, em sua incidência não se leva em consideração aspectos pessoais, subjetivos, como a adoção de cães e gatos. Portanto, é atécnico cobrar valores diferentes por uma característica subjetiva do contribuinte.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, a proposição contraria o art. 111 do Código Tributário Nacional, o qual estabelece a interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre a exclusão do crédito tributário e a outorga de isenção.

Argumenta que, os propostos descontos de tributos deverão ser concedidos em caráter individual (subjeto ou pessoal), circunstância que, por força do art. 179, também do Código Tributário Nacional, imporá à autoridade administrativa o encargo de analisar cada caso concreto que se apresente, de maneira a verificar se o interessado preenche todas as condições e requisitos para o gozo do benefício, tarefa essa de complexa e árdua operacionalização em virtude do grande número de contribuintes potencialmente aptos à sua fruição no Município, considerando, em especial, o espaço geográfico a ser fiscalizado.

Alega que, desse modo, o controle inerente à norma apreciada, mostra-se de difícil acompanhamento e fiscalização pela Administração Tributária, porquanto não se terá um documento, preparado pelo próprio contribuinte e por ele entregue à Administração de tempos em tempos, que comprove indubitável e irrefutavelmente o bom cuidado do animal adotado, ou seja, a sua guarda em local seguro e em condições favoráveis à sua dignidade.

Aduz que, há ingerência da Câmara Municipal em matéria de competência exclusiva do Executivo, quando em seu art. 4º afirma que “esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias”, inobservando o art. 163, § 6º da Constituição Estadual, uma vez que a lei concessiva de isenção tributária deve ser específica.

Por fim, alega ainda que, o Projeto apresentado contraria ainda, vez que não previsto, o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, o que poderá comprometer a realização das ações previstas pela Administração, uma vez que não se contemplou a proposta do presente Projeto.

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

### 2.2.1. Da competência legislativa municipal e a iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Estabelece a Constituição Federal 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 do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

***a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);***

***b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V );***

***c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não é numerada ou residual (art. 25, §1º);*

*e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);*

*f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).*

Esse modelo de partilha constitui a **regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“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**”.*<sup>1</sup> (g/n)

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**

---

<sup>1</sup> 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

***atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais***<sup>2</sup>. (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

*“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***<sup>3</sup>. (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 competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”*<sup>4</sup> (g/n)

<sup>2</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

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

<sup>4</sup> 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

Ao analisarmos a propositura normativa, podemos verificar que refere-se à matéria de **“predominante interesse local”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que visa **dispor sobre o desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do Centro de Controle de Zoonoses e ONG’s cadastradas no Município de Santo André.**

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 juncor 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), heterônomo (pois visa à instituição de tributos para outros), sendo um *munus publicum* intransferível e, por disposição expressa no Código Tributário Nacional (art. 7.º) 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, § 6.º).**

Deste modo, o Município possui competência legislativa para disciplinar sobre a matéria tratada na presente propositura.

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 de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra "O espírito das Leis", sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2.º.

Charles Louis de Secondat, o Barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades estatais.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Foi observando a sociedade (século XVIII) que o autor verificou a existência de 03 (três) funções básicas: **uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias.** As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.

Por essas razões é que a doutrina constitucionalista constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos “*freios e contrapesos*” a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar **os limites das competências entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.**

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara Municipal os atos daquele.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

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

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, 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 Maluf<sup>5</sup>, 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 Júnior<sup>6</sup>, ensinam:

*"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que **os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a***

---

<sup>5</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

<sup>6</sup> 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

*disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)*

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

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.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço ao **dispor sobre o desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do Centro de Controle de Zoonoses e ONG's cadastradas no Município de Santo André**, não invade seara de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Corroborando nossa assertiva, trazemos á 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.***

[...]

***- 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***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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**".<sup>7</sup> (g/n)

E ainda:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. **DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.** 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02. 2. **A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais.** Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente."<sup>8</sup> (g/n)

Segundo nossos Tribunais de Justiça:

**"EMENTA: ADIN. MATÉRIA TRIBUTARIA. 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

<sup>7</sup> STF, RE nº 328.896/SP, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 05/11/2009.

<sup>8</sup> STF, ADI nº 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11/04/2007, publicado em 24/05/2007.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.**<sup>9</sup>(g/n)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **LEI MUNICIPAL N' 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 TÍPICAMENTE TRIBUTÁRIA. MATÉRIAS TRATADAS DE FORMAS AUTONOMAS E DISTINTAS PELA CARTA MAGNA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE CHEFE DO EXECUTIVO E O LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INOCORRENTE.** INOBSERVANCIA 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.**<sup>10</sup> (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**

<sup>9</sup> TJRS, ADI nº 70022030340, Tribunal Pleno, Relator Vencido: João Carlos Branco Cardoso, Redator para o Acordão: Março Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 04/0512009.

<sup>10</sup> TJPR, ADI nº 544265-9, Órgão Especial, Desembargador Relator Mendonça de Anunciação, julgado em 02/1012009.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente. Improcedência da ação,*<sup>11</sup> (g/n)

Como podemos constatar da análise da jurisprudência sob o tema, e segundo orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a matéria tributária não se inclui entre as reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do Tema 682 de repercussão geral: ***“Inexiste, na Constituição da República, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.”***

Assim, não versa o ato normativo sobre a prática de ato de administração, que se imiscua na direção superior das atividades administrativas reservadas ao Poder Executivo, ou sobre matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo, o que afasta a propalada ofensa ao princípio da separação de poderes.

Corroborando a afirmação acima, podemos mencionar recentíssimo Acórdão prolatado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 27/01/2021, que **declarou a constitucionalidade de uma lei municipal de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que concede isenção ou remissão do IPTU incidente sobre imóveis atingidos por enchentes e alagamentos.**

A ação direta de inconstitucionalidade - ADI foi movida pelo Chefe do Poder Executivo, **que alegou violação ao princípio da separação dos poderes, especialmente por interferir na estrutura da Secretaria da Fazenda, criando e ampliando atribuições sem planejamento. Além disso, o município destacou a ausência de estudos orçamentários e previsão de recursos disponíveis.**

No entanto, em **votação unânime, o Órgão Especial julgou a ação improcedente.** De acordo com o relator, desembargador João Carlos Saletti, **a matéria tratada na lei impugnada, de ordem tributária, é concorrente entre os Poderes**

<sup>11</sup> 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

**Executivo e Legislativo. Portanto, não há vício de iniciativa ou à reserva da administração, e nem ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes.**

O desembargador relator também afastou **o argumento do município de que a lei seria inconstitucional por não haver estudo de impacto orçamentário, com diminuição da receita e sem indicação da fonte de custeio.** Isso porque, conforme o magistrado, **a lei em questão não é orçamentária e não pode ser anulada apenas por acarretar diminuição da receita.**

Para que não haja dúvidas, peço *vênia*, para transcrever o supra mencionado Acórdão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que **“concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificadas atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos”.** INICIATIVA LEGISLATIVA. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ausência de vício de iniciativa. Orientação traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG (“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para lís de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal”). **RECEITA Diminuição. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade.** ART. 113 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC 95/2016. Norma de caráter transitório que não se aplica aos Estados e Municípios, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, norma de caráter transitório e de não reprodução obrigatória. Dispositivos que não se referem aos Municípios, mas à União, por se tratar do “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” Precedentes Inconstitucionalidade afastada.*

(...)

3. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que “concede isenção ou remissão do





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos” (fls. 14/15), estabelecendo:*

*“Art. 1º. É concedida isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no Município de Valinhos a partir de 1º de janeiro de 2020.*

*§ 1º. Os benefícios fiscais concedidos observarão o limite de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), relativo ao valor a recolher a título de IPTU, por exercício e por imóvel.*

*§ 2º. A isenção será concedida em relação ao crédito tributário relativo ao exercício seguinte ao da ocorrência da enchente ou alagamento.*

*§ 3º. A remissão será concedida em relação ao crédito tributário relativo ao exercício imediatamente anterior ao da ocorrência da enchente ou alagamento, que se encontre inscrito em dívida ativa, não alcançando exercícios anteriores a este, implicando na restituição de valores eventualmente já recolhidos.*

*Art. 2º. Para concessão dos benefícios fiscais, serão utilizados os relatórios relacionados aos imóveis edificados comprovadamente afetados por enchentes e alagamentos, elaborados pelo órgão competente do município.*

*§ 1º. Consideram-se, para efeitos desta lei, imóveis atingidos por enchentes e alagamentos aqueles edificados que sofreram danos físicos em sua estrutura, nas instalações elétricas ou hidráulicas, ou danos com a destruição de alimentos, móveis ou eletrodomésticos decorrentes da invasão irresistível das águas.*

*§ 2º. O contribuinte que possuir imóvel atingido por enchente ou alagamento não constante do relatório a que se refere o caput deste artigo poderá requerer a sua inclusão em relatório posterior.*

**Art. 3º. O Poder Executivo poderá regulamentar esta lei no que couber.**

*Art. 4º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

### **4. A iniciativa da lei de mesma natureza do diploma em pauta não é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

Segundo dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, normas aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE), são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

“1 criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX,

3 organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

**O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.**

**No caso, a matéria tratada na lei impugnada, de ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Portanto, não há falar em vício de iniciativa ou à reserva da administração ou, ainda, ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Sendo concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, conseqüentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário, ao contrário do afirmado pelo Proponente.**

O C. Supremo Tribunal Federal, em regime de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG, Relator o Ministro GILMAR MENDES (j. 10.10.2013), assentou a seguinte orientação:

**“Tema 682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.**

### **Tese**

**Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.”**

O recurso extraordinário que deu origem ao Tema 682 de Repercussão Geral (ARE 743480 RG/MG, interposto na ADI do Município de Nanque) tinha por objeto a Lei Municipal nº 312/2010, lei essa que revogou a legislação instituidora da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na localidade, tendo sido afastadas as alegações de ofensa às normas constitucionais orçamentárias. Vale transcrever parte do voto condutor desse julgamento:

**“A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.**

**A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.**

**O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar deputado federal ou senador apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.**

A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira.

**Não há no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165.**

**Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios.**

**Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.**

**Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.”**

Com essa mesma orientação, no sentido da inexistência de reserva de iniciativa em matéria de leis tributárias, cito os seguintes precedentes:

“LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. **O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo.** Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO. ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*CIVIL. MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé. (RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).*

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO. 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. RENÚNCIA DE RECEITA. NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA. SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA. RECURSO IMPROVIDO". (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)*

*Em sede de controle abstrato, vale mencionar, entre outros, os seguintes julgados:*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão da liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente arguição relativo à pretendida invasão, pela Assembleia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's decisões liminares ou de mérito 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido. (ADI 2392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1.8.2003).*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes”. (ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006).”*

*Penso que a mesma orientação deve ser aplicada ao caso em exame, dessa vez na sistemática da repercussão geral, para afastar a exigência de reserva de iniciativa do Executivo na matéria em questão.*

*Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal.*

*Voto pelo provimento do recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade da lei municipal impugnada” (ARE 743480 RG/MG, Relator Ministro GILMAR MENDES, j. 10.10.2013, Tribunal Pleno: “o Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio...”).*”

**A norma objeto desta ação encaixa-se nesse figurino, de tal arte que irrelevante tenha emanado do Poder Legislativo, que tem iniciativa e competência concorrente com a do Poder Executivo.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**5. Por outra parte, não colhe a assertiva de que seria a norma inconstitucional porque desacompanhada de apontamento do impacto orçamentário, com diminuição da receita pública e sem indicação da fonte de custeio.**

**A lei em questão não é orçamentária, e não a invalida o fato de acarretar diminuição da receita.**

**Não bastasse, a alegação de renúncia (de que não se trata, mesmo porque nada expressa a lei a respeito) ou diminuição de receitas (que de fato sucede, embora não se saiba em que medida), demanda análise de matéria de fato, o que é incabível nesta sede de ação direta de inconstitucionalidade. Aliás, estender o benefício de isenção não tem o caráter de renúncia de receita, malgrado resulte a perda dela, evidentemente.**

O C. Supremo Tribunal Federal, no v. acórdão linhas atrás referido (ARE 743480 RG/MG que deu origem ao tema 682 de Repercussão Geral) afastou as alegações de ofensa às normas constitucionais orçamentárias.

Nesse sentido decidiu este C. Órgão Especial:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.875/2015 DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - IPTU ECOLÓGICO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO ARTIGO 5º E 47, INCISOS II E XIV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.** Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273836-66.2015.8.26.0000, Relator Desembargador RENATO SARTORELLI, j. 6.4.2016).





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

**Não há, pois, falar em vício de iniciativa, ofensa aos princípios da separação dos poderes, orçamentário e de responsabilidade fiscal, violação ao devido processo legislativo ou mesmo interferência na gestão administrativa, bem como não há se falar em inconstitucionalidade por ausência de indicação do impacto orçamentário, com diminuição da receita pública sem indicação da fonte de custeio.**

7. Ante o exposto, rejeito o pleito de conversão do julgamento em diligência e julgo improcedente a ação.<sup>12</sup> (g/n)

**Portanto, como a competência para deflagrar o processo legislativo, em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não existe vício de iniciativa.**

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 102/2021, é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

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.

---

<sup>12</sup> TJSP, ADI nº 2141404-10.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator José Carlos Saletti, julgado em 27/01/2021.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

Santo André, 11 de novembro de 2021.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 360031003100300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.