



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 4792/2021**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Vereador Pedrinho Botaro**

**Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei CM nº 123, de 2020, que institui a campanha municipal: “Semana da Humanização do Luto Maternal e Parental”, a ser realizada anualmente na semana que compreende o dia 15 de outubro, e dá outras providências.**

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 207.11.2021, referente ao Autógrafo nº 79, de 2021, em relação ao Projeto de Lei CM nº 123, de 2020, que institui a campanha municipal: “Semana da Humanização do Luto Maternal e Parental”, a ser realizada anualmente na semana que compreende o dia 15 de outubro, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa, para as mães que sempre vivenciam o luto em natimortos é um processo doloroso, pois em pensamento, ao saber que ao nascer um filho, nasce uma mãe e se partirmos do mesmo princípio, ao morrer um filho, ocorrerá à morte da mãe?

Alega que, sentimento de dor, fracasso, vazio, solidão define a palavra “luto e morte”, ainda mais quando a palavra morte vem seguida da palavra filho, afinal no sentindo da vida, nenhum pai deveria ver seu filho morrer.

Argumenta que, os Seres Humanos, mesmo sabendo que morrer é a única certeza, o processo do luto acaba sendo público e cultural e sua experiência é privada e individual, mesmo assim, não aprendemos conviver com a morte.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, esta proposição pretende humanizar os casos em que os bebês não conseguem sobreviver, acolhendo a mãe no sentido de tentar amenizar a enorme dor pela qual essas mulheres passam nesse momento.

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 parcialmente**, 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 a apresentação do veto parcial fez-se necessário, uma vez que, quando da elaboração do art. 3º do projeto de lei sob análise, não foram devidamente observadas as exigências previstas no art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quanto à obrigatoriedade da elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a despesa que se pretende criar.

Argumenta que, o referido dispositivo é norma de reprodução obrigatória, aplicável aos Estados e Municípios, à luz do entendimento do Tema nº 484 de Repercussão Geral do C. STF notadamente por traçar diretriz relacionada ao processo básico de produção normativa federal e conforme arts. 144 e 297 da Carta Estadual.

E ainda, trata-se, portanto, de exigência prevista na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 14 e 16, mas que restou “constitucionalizada” pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Aduz que, a execução da lei poderá implicar em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Alega que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Por fim, alega que há flagrante desequilíbrio constitucional e legal na presente propositura.

Ao final resolve vetar o art. 3º da 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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 a apresentação do veto parcial, fez-se necessário, uma vez que, quando da elaboração do art. 3º do projeto de lei sob análise, não foram devidamente observadas as exigências previstas no art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quanto à obrigatoriedade da elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a despesa que se pretende criar.

Argumenta que, o referido dispositivo é norma de reprodução obrigatória, aplicável aos Estados e Municípios, à luz do entendimento do Tema nº 484 de Repercussão Geral do C. STF notadamente por traçar diretriz relacionada ao processo básico de produção normativa federal e conforme arts. 144 e 297 da Carta Estadual.

E ainda, trata-se, portanto, de exigência prevista na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 14 e 16, mas que restou “constitucionalizada” pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Aduz que, a execução da lei poderá implicar em despesas para a Administração, sem que haja a correspondente previsão orçamentária ou indicação de recursos para o seu atendimento.

Alega que, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seus arts. 15 e 16 que qualquer ação governamental que implique em aumento de despesa, deve estar prevista no orçamento, acompanhada de declaração do ordenador da despesa, de que tal aumento se adéqua à lei orçamentária anual, devendo ser compatível com o Plano





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Plurianual, sob pena de tê-la não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público.

Por fim, alega que há flagrante desequilíbrio constitucional e legal na presente propositura.

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

### 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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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:





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- 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);*
- 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 e 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.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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 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:

<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.

<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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“(...) 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)*

Ao analisarmos a propositura normativa (Projeto de Lei CM nº 123/2020), 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 institui a campanha municipal: **“Semana da Humanização do Luto Maternal e Parental”**, a ser realizada anualmente na semana que compreende o dia 15 de outubro, e dá outras providências.

A fixação de uma data comemorativa municipal não extrapola o limite de autonomia legislativa, só havendo limites quando à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência (Lei nº 9.093/95 – Dispõe sobre feriados), o que não ocorre na Lei Municipal em apreço.

**Deste modo, não há vício de competência que possa macular a norma jurídica 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 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. 2º.

Charles Louis de Secondat, o Barão de La Bréde 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.

<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

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 Constituição do Estado de São Paulo e pela Lei Orgânica do Município de Santo André, 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 da República, 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 o Projeto de Lei CM nº 123/2020 não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro da Casa Legislativa (art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André), 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. 61, §1º, II, “b” e “e”, da Constituição Federal, art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo e art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André.**

A propósito do tema objeto do presente projeto de lei, destaca-se o posicionamento pacífico da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SUZANO - LEI MUNICIPAL N° 4.893, DE 15 DE MAIO DE 2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE “DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO, O DIA DO EAD — ENSINO À DISTÂNCIA, A SER COMEMORADO ANUALMENTE, NO DIA 27 DE NOVEMBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” — LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA — NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES — VÍCIO DE INICIATIVA — INOCORRÊNCIA — NÃO CARACTERIZADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - GESTÃO ADMINISTRATIVA PRESERVADA — FONTE DE CUSTEIO — AUMENTO E/OU***





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

**criação de despesas — INOCORRÊNCIA - ART. 25, CE — NÃO  
CONSTATADA INCONSTITUCIONALIDADE INVOCADA. AÇÃO IMPROCEDENTE.**

(...)

*Aponta o autor violação ao princípio da independência dos poderes, na medida em que a lei, de iniciativa parlamentar, trata de assunto de natureza eminentemente administrativa ato gerencial, ou seja, gestão da coisa pública, institucionalmente afeto ao Poder Executivo. Diante disto, aludida norma extrapolaria os limites de competência do Legislativo para enveredar por temas próprios e privativos do Poder Executivo. Com isso, estaria caracterizada usurpação de competência, violação ao princípio da independência dos poderes e da autonomia municipal, previstos nos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual. Por outro lado, aduz afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual e artigo 42, 'caput', da Lei Orgânica Municipal, na medida em que combatida norma não estima os custos e nem especifica suas efetivas fontes de custeio para sua atender aos novos encargos de sua concretização.*

(...)

### **É o Relatório.**

*A presente ação não procedente.*

*A Lei Municipal nº 4.893/15, objeto da presente impugnação, dispôs sobre a instituição, no âmbito do município de Suzano, do dia do ensino à distância, a ser celebrado anualmente em 27 de novembro.*

*A parte autora aponta invasão da competência privativa do Poder Executivo local.*

**No entanto, este Eg. Órgão Especial já assentou entendimento de que é possível a mera criação de data comemorativa por lei de iniciativa parlamentar: "... a criação de datas comemorativas é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores." (ADIn nº 2241247-21.2015.8.26.0000 v.u. j. de 02.03.16 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Com efeito, consoante art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, ademais, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização.*

***Por sua vez, as leis de iniciativa exclusiva do prefeito estão taxativamente dispostas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:***

(...)

*Importante registrar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente e, por este aspecto, a lei em questão não tratou de nenhuma dos temas acima mencionados, portanto, não se configura vício de iniciativa.*

***No presente caso, trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.***

*Acrescente-se que a lei combatida não impõe ao ente público qualquer atribuição ou obrigação relacionada à data comemorativa, tampouco dispõe sobre matéria pertinente a gestão administrativa, temas para os quais a iniciativa de lei é da competência privativa do chefe do Executivo. Portanto, também por este aspecto, não está caracterizada ofensa ao princípio da separação dos poderes.*

(...)

***Diante do exposto, julga-se IMPROCEDENTE a ação.***<sup>7</sup> (g/n)

E ainda,

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato normativo que cuida de matéria de interesse local – Mera criação de data comemorativa.***

<sup>7</sup> TJSP, ADI nº 247509-50.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator João Negri Filho, julgado em 05/04/2017.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. ...Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.**"<sup>8</sup> (g/n)

**"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 951, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertioga. Norma que institui o 'Dia do Guarda Municipal' e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.**"<sup>9</sup> (g/n)

**"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 4.436, de 10 de dezembro de 2010, do município de Suzano, que 'Dispõe sobre a inclusão, no Calendário Oficial do Município, do Dia do Imigrante, e dá outras providências'. Alegação de vício de origem e de aumento de despesas sem indicação da fonte de custeio. Inocorrência da inconstitucionalidade invocada. Mera fixação de data comemorativa. Ausência de criação de órgãos e de cargos públicos ou de despesas para a Municipalidade. Matéria de interesse local. Ação julgada improcedente. Liminar revogada.**"<sup>10</sup>

**"PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Alegação de afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicabilidade dos artigos 125, § 2°, da Constituição Federal, e 74, VI e 90, da Constituição do Estado de São Paulo.**

<sup>8</sup> TJSP, ADI n° 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, julgado em 23/10/2013.

<sup>9</sup> TJSP, ADI n° 0088292-10.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Kioitsi Chicuta, julgado em 31/07/2013.

<sup>10</sup> TJSP, ADI n° 0.068.550-67.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Mário Devienne Ferraz., publicado em 14/09/2011.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei nº 3.454, de 25.03.15 do Município de Santana de Parnaíba. Cria Dia do Professor de Educação Física. Mera data comemorativa. Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'. Fonte de custeio. Suficiente a genérica. Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. Ação improcedente, na parte conhecida.**"<sup>11</sup> (g/n)*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei 3.920 de 24 de maio de 2016 do Município de Mirassol que "institui no Calendário Oficial do Município, a Semana Municipal do Lixo Zero e dá outras providências". Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ação julgada improcedente.**"<sup>12</sup> (g/n)*

Esse também foi o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Sérgio Turra Sobrane, ao elaborar o parecer na Ação Direta de inconstitucionalidade nº 0068561-96.2011.8.26.0000, proposta perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a Lei nº 4.416, de 18 de setembro de 2010, do Município de Suzano, senão vejamos:

*"Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade – **Lei Municipal n.º 4.416/2010, de Suzano, que instituiu o "dia da Paz e da Solidariedade nas Escolas Municipais do Município de Suzano"** – 2) Afastada a inobservância do princípio federativo – Prevalência, no caso, da autonomia legislativa municipal – **3) A fixação de datas comemorativas insere-se na órbita de competência dos Municípios – Ausência de afronta à separação dos Poderes – Inexistência de reserva de iniciativa da matéria em favor do Executivo** – 4) Propositura que, demais, não acarretou aumento de despesa pública – **5) A regra prevista no art. 25 da Carta Paulista tem como destinatário o Prefeito, que dispõe do poder de sanção ou veto, e não a Câmara, que é dotada da prerrogativa de acolher ou rejeitar o veto.***

<sup>11</sup>TJSP, ADI nº 2.210.517-27.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Evaristo dos Santos, publicado em 13/04/2016.

<sup>12</sup>TJSP, ADI nº 21180838220168260000, Órgão Especial, Rel. Des. Márcio Bartoli, publicado em 07/12/2016.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

*'Data venia', a presente ação deve ser julgada improcedente.*

**Com efeito, a Carta em vigor não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situa-se na esfera de competência legislativa privativa da União.**

*Por força da vigente Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, **inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, I e II).***

**A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os Municípios,** mesmo considerando-se a existência de lei federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.

*Demais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência", enquadrando-se a paz e a solidariedade nessa conceituação, à medida que a justificativa do projeto é estabelecer o respeito mútuo entre alunos, docentes e funcionários da educação e minimizar os efeitos da violência, contribuindo assim para a formação ética e moral dos alunos.*

**Por outro lado, eméritos Desembargadores, a matéria em questão não é de competência reservada ao Executivo e, por esse aspecto, vale ressaltar, os fundamentos contidos na inicial são contraditórios, pois, num primeiro momento, aponta-se a invasão da esfera de competência da União e, secundariamente, a usurpação de prerrogativa que é própria da função Executiva, qual seja a de iniciar o processo legislativo nas hipóteses previstas na Constituição.**

**Ocorre que a Constituição em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a fixação de datas comemorativas e, como as situações previstas no art. 61 da Carta Paulista constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**interpretação deve sempre ser restritiva, máxime diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.**

Além de apresentar argumentação contraditória – pois se a competência para dispor sobre a matéria é privativa da União a conclusão inexorável a que se chega é a de que não pode ter havido usurpação de prerrogativa própria da função executiva e vice-versa –, a inicial não indicou dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que assegura ao Prefeito a exclusividade para dispor sobre a fixação de data comemorativa, matéria típica de lei.

**Na órbita federal, aliás, há várias normas originadas do Poder Legislativo que versam sobre o tema, como por exemplo, a Lei n.º 12.124, de 16/12/2009, a qual dispôs sobre a instituição do dia 18 de março como data comemorativa do Dia Nacional da Imigração Judaica e dá outras providências.**

Cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.

**Assim, com a devida vênia, não é possível recusar à Câmara de Vereadores o direito de legislar sobre assunto de interesse local, qual seja a definição de data comemorativa, e sobre o qual não paira reserva de iniciativa.**

Por fim, quanto ao art. 25 da Carta Estadual, é bem de ver que a norma em epígrafe dispõe que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será **sancionado** sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

**Como se sabe, a sanção constitui ato privativo do Prefeito, de modo que a vedação acima expressa não se aplica ao Poder Legislativo, que, em caso de veto apostado ao projeto de lei aprovado, tem a prerrogativa de acolhê-lo ou rejeitá-lo, como na espécie, sem que a opção por uma ou por outra solução implique em qualquer desrespeito à disposição normativa em comento, cujo enunciado, torna-se a reiterar, é endereço exclusivamente ao Executivo.**

Nesta ordem de ideias, cumpre obtemperar que a lei em foco não aumentou a despesa pública, pois nela não há nenhuma previsão nesse sentido, e, de mais a mais, a circunstância de figurar o dia 10 de junho como data comemorativa não obriga o Poder Público à efetiva realização de comemoração ou festividade oficial,





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pois a finalidade inequívoca da norma é esclarecer os estudantes sobre a prevenção e o combate às drogas e à violência, estimulando o companheirismo, o respeito mútuo e a solidariedade (art. 2.º).

*Em tais circunstâncias, opina-se pela improcedência desta ação direta.” (g/n)*

Na hipótese de se prever em algum dispositivo normativo deveres e/ou obrigações ao Poder Executivo, somente nesta parte é que se admite uma suposta inconstitucionalidade, como já decidiu o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.808, DE 24 DE OUTUBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE 'INSTITUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO O DIA MUNICIPAL DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO, A SER REALIZADO ANUALMENTE NA TERCEIRA SEMANA DO MÊS DE OUTUBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA OU DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE TEMAS RELEVANTES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO NÃO CONFIGURAM, POR SI SÓ, VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 4.808/2012, PORÉM, QUE IMPÕE A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS - IMPOSSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO, NESSA PARTE, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE".** "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexistência da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública"<sup>13</sup>. (g/n)

<sup>13</sup> TJSP, ADI nº 20974868720198260000, Órgão Especial, Des. Rel. Renato Sartoreli, julgado em 15/08/2019.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, com relação a competência legislativa, podemos concluir pela constitucionalidade do presente projeto de lei.

### 2.2.2. Da obrigatoriedade da elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Em suas razões de veto, o Alcaide ressalta que a apresentação do veto parcial, fez-se necessário, uma vez que, quando da elaboração do art. 3º do projeto de lei sob análise, não foram devidamente observadas as exigências previstas no art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quanto à obrigatoriedade da elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a despesa que se pretende criar.

Em recentíssimo Acórdão prolatado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 27/01/2021, na ação direta de inconstitucionalidade – ADI, 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.** O desembargador relator 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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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 leis 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 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.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

*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.*

*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;*





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

*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.*

*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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.*

*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 decidi 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.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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 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:





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“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).*

*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.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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.**

**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:*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**“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 DESTES 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).

(...)

**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>14</sup> (g/n)

Portanto, a ausência do estudo sobre o impacto orçamentário e financeiro, não torna a proposta legislativa inconstitucional.

### 2.2.3. Da ausência de indicação de fonte de custeio e prévia dotação orçamentária para a execução da lei

<sup>14</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

Outra questão posta pelo Alcade em sua exordial, é que a norma local não especifica a fonte de custeio para a execução do seu objeto.

É comum a utilização desse argumento de que os projetos de lei, oriundos do Parlamento municipal, que implicando em aumento de despesa pública, ao deixar de indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, seriam inconstitucionais, por infringência ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por expressa previsão do art. 144, do mesmo diploma normativo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, senão vejamos:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.*<sup>15</sup> (negritamos)

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III). 2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’<sup>16</sup>. (negritamos)*

Dessa forma, a propositura está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o art. 3º, do Projeto de Lei CM nº 123/2020, 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.

<sup>15</sup> STF, ARE 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.

<sup>16</sup> STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

Santo André, 19 de novembro de 2021.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

