



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 8697/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Professor Jobert Minhoca

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 203/2021, que permite a substituição de multas por doação de sangue.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 108.07.2022, referente ao Autógrafo nº 52, de 2021, em relação ao Projeto de Lei CM nº 203/2021, que permite a substituição de multas por doação de sangue.

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, conforme fls. 01/02.

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.



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 380033003300330038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

§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 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 obrigatoriedade de apresentação do estudo de impacto orçamentário-financeiro

O art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, assim prescreve:

“Art. 113. A **proposição legislativa** que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**” (g/n)

O art. 1º do Projeto de Lei CM nº 203/2021, prescreve que:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“Art. 1º Fica permitida **a substituição de sanção pecuniária (multa)**, aplicada por órgãos de fiscalização municipal, **por doação voluntária de sangue ao Banco de Sangue do município.**” (g/n)*

Não há dúvida de que os Municípios, integrantes da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º), são dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, em relação aos demais entes federados (CF, art. 18).

Com o objetivo de garantir a autonomia e o equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição Federal estabelece a repartição de competências entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

No tocante ao poder dos entes federados de se auto-organizarem por meio de Constituições (Estados e Distrito Federal) e Leis Orgânicas (Municípios), a autonomia é relativizada em homenagem ao Pacto Federativo, de modo que as Constituições Estaduais devem observar os princípios da Constituição Federal, impondo-se às Leis Orgânicas o respeito aos princípios estabelecidos da Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado (CF, arts. 25 e 29).

Em relação aos Municípios, determina o art. 144 da Constituição Paulista:

“Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Conseqüentemente, as normas locais devem guardar compatibilidade vertical com os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual. Oportuno destacar que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, Tema nº 484 de repercussão geral, assentou a seguinte tese: **“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.** (destacamos)

Consideram-se **“normas de reprodução obrigatória”**, segundo o Ministro Luiz Roberto Barroso, **“as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais-afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local". (destacamos)

Dentre as normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória, aplicável a todos os entes federativos, encontra-se o **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal**, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Extraí-se da referida norma transitória, que a proposta legislativa que implique em **renúncia de receita**, deve ser precedida de **estudos técnicos e estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**, o que não ocorreu no caso vertente.

Relevante sublinhar, como reforço de argumentação, que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já previa obrigação semelhante a do art. 113 do ADCT:

*"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.” (g/n)

Em verdade, a Emenda Constitucional nº 95/2016 deu **status constitucional** ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de permitir o controle de constitucionalidade do ato normativo, na espécie vertente, por forçado art. 144 da Constituição Estadual.

A jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal está consolidada quanto à incidência do art. 113 do ADCT/CF e à inconstitucionalidade da lei que implique em renúncia de receita sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

*“**CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DACF. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMAS ESTADUAIS COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016). 2. Agravo Regimental provido. (STF, ADI nº 6.080 AgR/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio; Rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 25/2/2021).” (g/n)***

*“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVENBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. **1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (STF, ADI nº 6.074/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 5/3/2021).” (g/n)

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. **CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 5/5/2010) –, **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. – destacamos - (STF, ADI nº 5.816/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 25/11/2019).” (g/n)

No mesmo sentido é a orientação predominante do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI 13.714, DE 08 DE MARÇO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL PECUNIÁRIO (ART. 1º E ART. 2º, I) E DE OUTORGA DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA (ART. 2º, II) DESTINADOS AOS EMPREENDEDORES MUNICIPAIS CUJAS ATIVIDADES TENHAM SIDO CESSADAS INTEGRALMENTE EM VIRTUDE DOS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19.2) ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO ÀS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS NO TOCANTE AO ART. 2º, II, DA NORMA IMPUGNADA. 2.3) VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 113 DO ADCT (ANÁLISE DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO). ISENÇÃO TRIBUTÁRIA PREVISTA NO ART. 2º, II, DA NORMA IMPUGNADA SEM A DEMONSTRAÇÃO DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. OFENSA AO ART. 113 DO ADCT CARACTERIZADA. OBRIGAÇÃO DIRIGIDA A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSIÇÃO CRISTALIZADA PELO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTE RECENTE DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL. Inconstitucionalidade do art. 2º, II, da Lei 13.714, de 08 de março de 2021, do Município de São José do Rio Preto que se impõe, por ausência de análise de impacto financeiro e orçamentário quanto à renúncia de receita, com violação ao art. 113 do ADCT. – destacamos - (TJSP; ADI nº 2059806-97.2021.8.26.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Cristina Zucchi; DJe 1º/12/2021).” (g/n)

Dessa forma, a presente propositura é inconstitucional e ilegal, por ofensa ao art. 14 da LRF, bem como do art. 113 da ADCT, em decorrência da ausência do estudo do impacto orçamentário-financeiro.

3. CONCLUSÃO





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 203/2021, é **ILEGAL** e **INCONSTITUCIONAL**.

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.

Santo André, 29 de agosto de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

