



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 720/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Ricardo Alvares

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 56/2022, que institui o Fundo de Apoio às Vítimas de Enchentes no Município

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 035.03.2023, referente ao Autógrafo nº 04, de 2023, em relação ao Projeto de Lei CM nº 56/2022, que institui o Fundo de Apoio às Vítimas de Enchentes no Município.

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 Chefe do Poder Executivo alega que a lei que se pretende instituir no âmbito municipal enquadra-se na definição de interesse local, conforme dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, "*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*"

E ainda, em que pesem a nobreza e a sensibilidade da matéria, o presente Projeto de Lei, possui vício formal de iniciativa, além de ofender o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Argumenta que, a presente propositura, ao criar, de maneira implícita, novas atribuições ao Poder Executivo, fere a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, contendo mácula legal insanável.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, quando determina ações a serem realizadas pelo Executivo (num “poder-dever”), a propositura ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, que estabelece a harmonia e independência desses, ou seja, nenhum dos Poderes poderá atuar de maneira invasiva a nenhum dos Poderes.

Alega que, quando o Poder Legislativo do Município toma frente na iniciativa de normas dessa natureza, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Chefe do Poder Executivo.

Argumenta que, desta forma, que a presente proposição invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que o Projeto de Lei quis determinar.

Aduz que, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo. Está nítida a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a análise do Projeto de Lei para prever quais serão as mais benéficas medidas a serem tomadas para a realização da atividade proposta.

Alega ainda que, quando a matéria invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Argumenta ainda que, o projeto não indica a dotação orçamentária e tampouco traz a declaração do ordenador de despesa que há previsão na LOA, LDO e PPA, para fins de efetiva execução do programa.

Aduz que, o Projeto de Lei deveria estar acompanhado pelo relatório de impacto orçamentário, em conformidade com a determinação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

E ainda, destaca-se a existência de legislação Municipal sobre o assunto, que isenta do Imposto sobre Propriedade Predial Urbana as edificações que sofrem no seu interior enchentes provocadas por águas pluviais advindas da rua, desde que comprovadas





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

através de relatório ou documento fornecido pela Defesa Civil no município ou por órgão competente da administração - Lei nº 9.111, de 17 de dezembro de 2008.

Por fim, não existe imóvel rural cadastrado na Prefeitura que recolha Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, não tendo como surtir efeito esta regulamentação que pretende o Projeto de Lei, tampouco, pescadores e assentados, pela ausência de detalhes desta classificação social no território Municipal.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(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 Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que a lei que se pretende instituir no âmbito municipal enquadra-se na definição de interesse local, conforme dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, *“Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.”*

E ainda, em que pesem a nobreza e a sensibilidade da matéria, o presente Projeto de Lei, possui vício formal de iniciativa, além de ofender o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Argumenta que, a presente propositura, ao criar, de maneira implícita, novas atribuições ao Poder Executivo, fere a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, contendo mácula legal insanável.

Aduz que, quando determina ações a serem realizadas pelo Executivo (num “poder-dever”), a propositura ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, que estabelece a harmonia e independência desses, ou seja, nenhum dos Poderes poderá atuar de maneira invasiva a nenhum dos Poderes.

Alega que, quando o Poder Legislativo do Município toma frente na iniciativa de normas dessa natureza, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Chefe do Poder Executivo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, desta forma, que a presente proposição invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que o Projeto de Lei quis determinar.

Aduz que, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo. Está nítida a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a análise do Projeto de Lei para prever quais serão as mais benéficas medidas a serem tomadas para a realização da atividade proposta.

Alega ainda que, quando a matéria invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Argumenta ainda que, o projeto não indica a dotação orçamentária e tampouco traz a declaração do ordenador de despesa que há previsão na LOA, LDO e PPA, para fins de efetiva execução do programa.

Aduz que, o Projeto de Lei deveria estar acompanhado pelo relatório de impacto orçamentário, em conformidade com a determinação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

E ainda, destaca-se a existência de legislação Municipal sobre o assunto, que isenta do Imposto sobre Propriedade Predial Urbana as edificações que sofrem no seu interior enchentes provocadas por águas pluviais advindas da rua, desde que comprovadas através de relatório ou documento fornecido pela Defesa Civil no município ou por órgão competente da administração - Lei nº 9.111, de 17 de dezembro de 2008.

Por fim, não existe imóvel rural cadastrado na Prefeitura que recolha Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, não tendo como surtir efeito esta regulamentação que pretende o Projeto de Lei, tampouco, pescadores e assentados, pela ausência de detalhes desta classificação social no território Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, pelas razões apresentadas, para fins legais, não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade (não se presume, tem que ser demonstrada), **tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica, sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos.**

Os únicos dispositivos normativos supostamente violados, **que foram mencionados de forma objetiva e concreta, foram os arts. 15, 16 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000, entretanto, não é juridicamente possível aferir-se inconstitucionalidade de uma “lei municipal em face de uma Lei Complementar”, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.**

2.2.1. Teoria da Inconstitucionalidade

Podemos verificar que os argumentos apresentados não possuem relação com a teoria de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Nos Estados dotados de Constituições escritas do tipo rígidas, a alteração do texto constitucional exige um procedimento especial, estabelecido pelo próprio constituinte originário, mais difícil do que o exigido para a produção do direito ordinário (subconstitucional).

A primeira consequência - sobremaneira relevante - dessa exigência de formalidades especiais para a reforma da Carta Política é que nos ordenamentos de Constituição rígida vigora o princípio da supremacia formal da Constituição. Vale dizer, nesses sistemas jurídicos que adotam Constituição do tipo rígida, as normas elaboradas pelo poder constituinte originário são colocadas acima de todas as outras manifestações de direito.

Para que se compreenda com clareza essa decorrência da rigidez constitucional é suficiente notar que, nos sistemas jurídicos de Constituição flexível, a inexistência de diferenciação entre os procedimentos de elaboração das leis ordinárias e de modificação das normas constitucionais faz com que toda produção normativa jurídica tenha





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

o mesmo status formal, ou seja, as leis novas derrogam ou revogam todas as normas anteriores com elas incompatíveis, mesmo que estas sejam normas constitucionais¹.

Assim, em um sistema de constituição flexível - o da Inglaterra, por exemplo - descabe cogitar de impugnação de inconstitucionalidade, sendo o parlamento poder legislativo e constituinte ao mesmo tempo. As decisões do parlamento não podem ser de modo algum atacadas perante os tribunais; somente os atos praticados em decorrência de ato do parlamento é que podem ser examinados pelo Judiciário, a fim de se verificar se não excederam os poderes conferidos.

Esse ponto constitui a segunda consequência importante da rigidez constitucional (e mais diretamente do princípio da supremacia da Constituição): somente nos ordenamentos de Constituição escrita e rígida é possível a realização do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos da forma como o conhecemos. Unicamente nesses sistemas jurídicos podemos falar, propriamente, em normas infraconstitucionais que, como tais, devem respeitar a Constituição.

Significa dizer que para uma norma ter validade dentro desses sistemas há que ser produzida em concordância com os ditames da Constituição, que representa seu fundamento de validade. A Constituição situa-se no vértice do sistema jurídico do Estado, de modo que as normas de grau inferior somente valerão se forem com ela compatíveis.

Destarte, se a Constituição é do tipo rígida, há distinção hierárquica entre ela e as demais normas do ordenamento jurídico, estando ela em posição de superioridade relativamente a estas (que são, por isso, ditas infraconstitucionais ou subconstitucionais). **A Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais, devendo estes respeitar os princípios e regras nela traçados e o próprio processo constitucionalmente previsto para sua elaboração, sob pena de incorrer-se em insanável vício de inconstitucionalidade. Havendo confronto entre norma ordinária e texto constitucional, tanto do ponto de vista formal (respeito ao processo legislativo) quanto do material (compatibilidade com o conteúdo das**

¹ Constituição flexível é aquela cujos dispositivos podem ser alterados pelos mesmos procedimentos exigidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, não existe um processo legislativo diferenciado, mais laborioso,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

normas constitucionais), deverá ser declarada a nulidade da norma inferior, em respeito à supremacia da Constituição².

Ao mesmo tempo, para que se possa falar, efetivamente, em Estado de Direito, é necessário que exista pelo menos um órgão estatal independente do órgão encarregado da produção normativa, ao qual a própria Constituição atribua competência para verificação da conformidade das normas ordinárias com seus princípios e regras. Essa é outra decorrência relevante do princípio da supremacia constitucional: a necessidade de separação de poderes.

Para compreensão dessa assertiva, basta constatar que em um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota, não existe qualquer possibilidade de que um provimento deste venha a ser declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, não existirá nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

Destarte, para que se tenha um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis e atos, normativos ou concretos, faz-se insofismável a necessidade de que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o processo que deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional. É a própria Constituição que estabelece os órgãos encarregados de exercer tais competências e procedimentos especiais, que variam de um regime constitucional para outro e que consubstanciam o que denominamos controle de constitucionalidade.

Dessa forma, podemos afirmar que são 02 (dois) os pressupostos para o controle de constitucionalidade: (a) a existência de uma Constituição do tipo rígida; (b) a previsão constitucional de um mecanismo de fiscalização da validade das leis.

para a modificação do texto constitucional.

² Conforme esclarece o Ministro do STF, Alexandre de Moraes: "A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário".



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100300030003500380033003A00540052004100, 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

É ainda relevante destacar que ao mesmo tempo em que uma Constituição do tipo rígida é pressuposto da existência do controle de constitucionalidade, não é menos verdade que esse mesmo controle é pressuposto e garantia de uma Constituição rígida. Isso porque, caso não haja órgão com a função de exercer o controle de constitucionalidade, a Constituição ficará sem meios de fazer valer a sua supremacia em face de condutas afrontosas ao seu texto.

Podemos sintetizar essas breves considerações sobre a teoria da inconstitucionalidade e o controle de constitucionalidade da seguinte forma:

- a) a noção contemporânea de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem como pressuposto a existência de uma Constituição do tipo rígida;
- b) a rigidez da Constituição tem como consequência imediata o princípio da supremacia formal da Constituição;
- c) o princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam de acordo com o texto constitucional;
- d) aquelas normas que não estiverem de acordo com a Constituição serão inválidas, inconstitucionais e deverão, por isso, ser retiradas do ordenamento jurídico;
- e) há necessidade, então, de que a Constituição outorgue competência para que algum órgão (ou órgãos), independente do órgão encarregado da produção normativa, fiscalize se a norma inferior está (ou não) contrariando o seu texto, para o fim de retirá-la do mundo jurídico e restabelecer a harmonia do ordenamento; e
- f) sempre que o órgão competente realizar esse confronto entre a lei ou ato normativo e a Constituição, estará ele efetivando o denominado "controle de constitucionalidade".

Como já mencionado, os argumentos apresentados pelo Alcalde **não faz qualquer menção de incompatibilidade entre o texto do projeto de lei, com**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

dispositivos da Constituição Federal e/ou Estadual, pois a argumentação está genérica, portanto, não podemos, de forma correta e objetiva, saber qual é a suposta inconstitucionalidade.

Dessa forma, a menção a **suposta infringência aos arts. 15, 16 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000, não gera uma inconstitucionalidade**, pela exegese do disposto nos **arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal**, portanto, as razões do veto estão juridicamente equivocadas, **pois a infringência a tais dispositivos da Lei Complementar poderiam gerar no máximo uma ilegalidade, e não uma inconstitucionalidade.**

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, **este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b” e “d”, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)**³, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de competência dos membros do Parlamento, mantendo ou rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

2.2.2. Do Princípio da Separação dos Poderes

A discussão sobre a separação dos Poderes, em síntese, surge com o início do Estado Liberal como um caminho para evitar que as formas puras de governo (monarquia, aristocracia, democracia) degenerassem em formas impuras como a tirania, a oligarquia e a demagogia, dando azo ao abuso do poder, propondo, para evitar essa situação de coisas, um governo misto⁴. Depreende-se, assim, que a questão crucial que envolve o tema diz respeito ao poder⁵.

A teoria da divisão dos poderes aparece pela primeira vez com John Locke, que em 1689 distinguiu Poder Legislativo de Poder Executivo⁶. Locke acenava para a

³ Art. 2º, parágrafo único: *b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*”

⁴ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 50.

⁵ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg. 21.

⁶ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 107.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

existência de quatro poderes (Legislativo, Executivo, Federativo e Discricionário), que resultariam em apenas dois, ignorando totalmente a existência do Judiciário⁷. Contudo, a divulgação responsável pela repercussão da teoria da divisão dos poderes se deu através da obra “O Espírito das Leis”, de Charles de Montesquieu.

A obra que imortalizou Montesquieu apresenta uma resenha do pensamento político, onde o autor se preocupou com as leis desde a Antiguidade até seu tempo, que, segundo historiadores, fica no limiar da época contemporânea.⁸ O princípio da separação dos poderes foi o ponto de partida que inspirou toda a “ciência política e o direito constitucional dos tempos modernos”⁹. A magistral lição é encontrada nos Capítulos IV e VI do Livro XI do “O Espírito das Leis”¹⁰, onde quem legisla não executa e quem executa não julga.

Montesquieu apresentava uma distinção de funções, referindo-se a uma pluralidade de órgãos que não se confundiam. Contudo, essa teoria ganha relevância ao demonstrar que a divisão de funções possibilitaria um maior controle do poder do Estado. “A idéia de um sistema de “freios e contrapesos”, onde cada órgão exerça as suas competências e também controle sobre o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu”¹¹.

Aprofundando sua análise no cerne mais importante dessa teoria, afirma Celso Ribeiro Bastos:

“Montesquieu, entretanto, foi aquele que por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.

Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes

⁷ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pgs. 25/26.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995pg. 43.

⁹ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 580.

¹⁰ MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, pg. 166/168.

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há que existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação.

Um não deve receber ordens do outro, as cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome”.¹²

As funções, dentro do contexto de atribuições do Estado, são as várias etapas em que se desenvolve a atividade estatal: “o exercício do poder estatal”¹³. Essa atividade, em síntese, ocorre quando o Estado legisla, executa (ou administra) e julga.

Todavia, a questão não é tão simples. A problemática estaria resolvida se cada Poder ou órgão atuasse exclusivamente na sua função – o que não ocorre. Assim, necessário destacar a separação das funções, e não só a separação de Poderes ou órgãos, posto que o poder é um só¹⁴.

Nos dias atuais, a rígida divisão dessas funções já se encontra superada, pois “no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que tipicamente não seriam suas”.¹⁵ (negritamos)

José Afonso da Silva ensina que o princípio da tripartição não possui o mesmo caráter de rigidez como antes, pois, em vista das atividades do Estado contemporâneo, buscou-se um novo enfoque para a teoria da separação dos poderes e novas formas de eles se relacionarem. E finaliza dizendo que “atualmente se prefere falar em **colaboração de poderes**, que é característica do Parlamentarismo em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no Presidencialismo, desenvolvem-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*.”¹⁶ (negritamos)

¹² Idem, pg. 312.

¹³ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 574.

¹⁴ GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, 5ª ed., t. 1, “Parte General”, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pg. IX-2.

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 109.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assim, pode-se dizer que o Legislativo, além da função de legislar, também julga e administra; o Judiciário, em conjunto com a função jurisdicional, pratica atos administrativos e legisla; por fim, o Executivo, seguindo a mesma regra, não se limita a aplicar de ofício a lei, mas exerce funções legislativas e julgadoras de maneira igualmente anômala – caracterizando, assim, funções atípicas, nos dizeres de Renato Alessi.¹⁷

Assiste razão José Horácio Meirelles Teixeira, para quem o princípio da separação dos poderes significa¹⁸ ***“entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência”***.¹⁹ (negritamos)

Dando continuidade ao seu raciocínio, complementa: ***“É nesse sentido que a Constituição Brasileira não fala, como já observamos, em separação de poderes, mas apenas em harmonia e independência dos poderes, e declara serem Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”***. Conclui o autor que é no exercício das funções excepcionais que reside o controle recíproco dos poderes.²⁰ (negritamos)

O princípio constitucional da separação dos poderes não pode conduzir ao equívoco de um entendimento rígido, pois, como já dito, o poder é uno e seus órgãos desenvolvem funções típicas na maioria das vezes, e em outras oportunidades funções atípicas.

¹⁷ ALESSI, Renato. **Principi di Diritto Amministrativo**, Milão: Dott. A. Giufrè Editore, 1971, pg. 10.

¹⁸ Meirelles Teixeira ao cuidar do princípio da “separação de poderes” ou da “divisão dos poderes”, assevera: *“poder, aqui, significa apenas conjunto de órgãos do Estado, aos quais se atribui certa função específica, como tarefa principal, e ao lado dela, uma participação acessória em outras funções. Assim, Poder Legislativo equivale a “órgãos legislativos, Poder Executivo a órgãos executivos, Poder Judiciário a órgãos judiciários”* (**Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 575-576).

¹⁹ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 585.

²⁰ Idem, pg. 585.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assim, cabe, por oportuno, o alerta de Clémerson Merlin Clève: ***“A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo”***.²¹ (negritamos)

Celso Ribeiro Bastos, analisando e excetuando as funções atípicas contempladas na Lei Fundamental, assevera que o princípio da separação tem por escopo *“não permitir que um dos “poderes” se arrogue o direito de interferir nas competências alheias, portanto, não permitido, por exemplo, que o Executivo passe a legislar e também a julgar ou que o Legislativo, que tem por competência a produção normativa, aplique a lei ao caso concreto.”*²²

José Horácio Meirelles Teixeira entende que a **colaboração** é primordial para a organização constitucional e que, para atingir esse fim, necessária se faz uma distribuição das funções atípicas entre os órgãos do Estado.

E para tanto, assegura:

“Para que tais fins sejam alcançados, órgãos legislativos deverão participar, muitas vezes, de funções e atos executivos, e reciprocamente; e atos de natureza judiciária serão, excepcionalmente, distribuídos à competência de órgãos legislativos e executivos; e, reciprocamente, atos e funções de natureza legislativa e executiva poderão, excepcionalmente, ser atribuídos ao Poder Judiciário”.²³ (g/n)

Com o advento do paradigma do Estado Social, cresce a demanda por **políticas públicas** que atendam aos cidadãos e promovam o bem-estar geral. Um modelo tripartido de Poderes estanque torna-se, então, incapaz de responder satisfatoriamente aos reclames da sociedade, especialmente no que se refere ao processo de produção de leis.

Ao discorrer sobre a função legislativa, afirma Geraldo Ataliba:

²¹ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg.44.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

²³ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 584.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“Deveras, esta é a mais nobre, a mais elevada e mais expressiva de todas as funções públicas. Quem pode fixar genérica e abstratamente, com força obrigatória, os preceitos a serem observados não só pelos cidadãos, como pelos próprios órgãos do Estado, evidentemente enfeixa os mais altos e os mais expressivos dos poderes”.*²⁴

A medida que se consolidava a **cooperação institucional** entre os Poderes do Estado, o Executivo foi paulatinamente ganhando espaço dentro do *metiê* do processo legislativo. A prática moderna mostra a velocidade com que acontecem as mudanças sociais, e a prestação legislativa deve acompanhar prontamente esse desenvolvimento.

Sobre o tema, Carlos Roberto de Siqueira Castro asseverou que o Poder Legislativo não pode nem deve abdicar da função legiferante. Afinal, **“onde o Parlamento não legisla ou participa decisivamente da legiferação, também não controla nem fiscaliza os atos de governo, considerando-se que a atividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar”**²⁵. (g/n)

E, contínua:

“(…) desse modo, não se pretenda, de forma pueril a pretexto de instrumentalizar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, amputar do Parlamento a função de intervir conclusivamente no processo de formação das normas jurídicas, pois tal importa sempre, e em particular no sistema presidencialista, em abrir as portei ras para o galope da tirania e do abuso do poder. Nem se pense, também, que a morosidade, que é própria do processo de deliberação parlamentar, seja óbice à consecução do Governo moderno, marcado pelo dinamismo e pelo influxo do modelo empresarial. O fundamental é que o Parlamento e a Administração se entrossem em estreita colaboração para o atingimento dos fins do Estado a que um e outro devem servir.”²⁶ (g/n)

As palavras-chaves para se entender atualmente e de forma adequada o princípio da separação dos poderes são **colaboração** e **controle recíproco**. Os 03 (três) Poderes só conseguirão exercer bem as suas incumbências e concretizar os objetivos

²⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 48.

²⁵ SIQUEIRA CASTRO, Roberto Carlos de. **O Congresso e as delegações legislativas**, Rio de Janeiro: Forense, 1986, pg. 31.

²⁶ Ob. cit., pg. 31.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

colimados pela nação e positivados na Constituição, caso haja respeito à harmonia que deve prevalecer entre eles.

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

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

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva²⁷. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva²⁸.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”²⁹ (g/n)*

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o **princípio hermenêutico da conformidade funcional**, de forma que o intérprete **não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido**.³⁰

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido**

²⁷ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

²⁸ STF, Pleno, ADI n° 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

²⁹ STF, Pleno, ADI-MC n° 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.

No caso sob exame, a vedação constitucional ao Legislativo para iniciar o processo legislativo de leis que criem ou extingam Ministérios/Secretárias e órgãos da Administração Pública está prevista no art. 61, §1º, II, “e”, da C.F e art. 24, §2º, 2, da CE/SP.

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

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

Sahid Maluf³¹, 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 Júnior³², ensinam:

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

³¹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

³² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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

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

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

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 precípuo do Estado: o bem comum.

Em relação ao caso concreto, é inquestionável, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa legiferante privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam sobre a **“instituição do Fundo de Apoio às Vítimas de Enchentes no Município”**.

Os fundos municipais são fundos especiais, previstos no art. 71 da Lei nº 4.320/64, criados para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos municipais específicos.

As atividades e os projetos que recebem receita desses fundos são programas que visam o atendimento do interesse público. O Poder Executivo é o responsável por associar receitas a esses programas e garantir a sua realização.

Nesse passo, a criação de um fundo no âmbito do Poder Executivo guarda relação com a sua autonomia administrativa e financeira, que reclama a incidência, em tal hipótese, da prerrogativa desse mesmo Poder de iniciar o processo legislativo sobre matérias legislativas referentes à sua própria organização.

Com efeito. Se os fundos estão necessariamente vinculados a um órgão da Administração e se destinam à realização de determinados objetivos e serviços, não há como negar que a criação do fundo implica a atribuição de competências ao órgão que o administra.

Sendo assim, a criação de fundo gerido por órgão do Poder Executivo submete-se à reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Neste sentido, ensina Dênis Borges Barbosa:

“[...] o Fundo existe para que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. Em princípio, esta função é a atribuída ao ponto nodal da estrutura onde se insere o Fundo. O fim do Fundo e a função de seu gestor devem, em princípio, coincidir.

Ora, para se gerir o Fundo, para lhe dar substância e Função, o Fundo não pode ser deixado a seu próprio alvedrio. O Fundo, sem estruturas que o encerrem e administrem, sem órgãos específicos que o gerenciem e cuidem para que seus fins específicos sejam atendidos de acordo com a lei, é mera peça de ficção jurídica, quando não de poesia legislativa. Quem cria um Fundo, cria uma função na estrutura do Executivo. [...]

Assim, claro está que não se pode dispor sobre os Fundos Orçamentários sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo.”³³

Assim, claro está que não se pode dispor sobre os Fundos sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, vulnerando o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

2.2.3. Da Ausência de Indicação de Receita para Suportar a Despesa

Outra questão posta pelo Alcaide é que a propositura não especifica a fonte de custeio para a execução do seu objeto.

³³ BARBOSA, Denis Borges. **Criação de fundos orçamentários: iniciativa do Executivo?**, in www.dbba.com.br.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.**”³⁴ (negritamos)*

³⁴ STF, ARE 854430, Ministra Relatora Carmen Lúcia, julgado em 10/11/2015.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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’³⁵. (negritamos)

Dessa forma, a proposta legislativa em comento, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não havendo qualquer inconstitucionalidade material.

2.2.4. Da estimativa de impacto orçamentário-financeiro

Como se sabe, os projetos de lei federal que impliquem aumento de despesa ou renúncia fiscal devem observar o disposto no Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que impôs o teto de gastos públicos, limitando o aumento de despesas primárias do Governo Federal com o objetivo de promover, a médio e longo prazo, o reequilíbrio fiscal da União.

³⁵ STF, ADI 3.599/DF, Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista pelo art. 113 do ADCT³⁶ introduziu regra constitucional relativa ao processo legislativo, de tal sorte que a norma aprovada em desacordo com o novo texto padeceria de vício de inconstitucionalidade formal.

No entanto, o Órgão Especial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tem sufragado o entendimento no sentido de que **o art. 113 do ADCT não se aplica aos Municípios, pois está inserido no “Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, devendo ser interpretado restritivamente, nos termos do art. 106 também do ADCT, verbis:**

*“Art. 106. Fica instituído o **Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.*
(g/n)

Confira-se, a propósito, a jurisprudência pacífica do Órgão Especial do TJSP, *verbis:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.982/2020, do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar que 'dispõe sobre a isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU) às pessoas que especifica e dá outras providências'. Isenção concedida a idosos e portadores de doenças grave e incurável. **Vício de iniciativa. Inocorrência.** Supremo Tribunal Federal que já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Repercussão Geral no ARE 743.480/MG. Tema 682: 'Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal'. Inocorrente afronta ao artigo 176, I e II da Carta Bandeirante. Norma que se projeta exercício posterior àquele em que editada. **Artigo 113 do ADCT. Inaplicabilidade ao caso em exame, por integrar, nos termos do art. 106, também do ADCT, o 'Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União'. Precedentes. Pedido improcedente.**”³⁷ (g/n)*

³⁶ “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”.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar de suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.264/2019. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a concessão de incentivos às pequenas indústrias para desenvolvimento do município e dá outras providências'. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Procedência parcial da ação, para reconhecer a inconstitucionalidade da lei no tocante à criação de Comissão Especial composta, inclusive, por representante do Poder Público. Violação aos artigos 5º, caput, e 24, §2º, 2, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade Material. Inocorrência. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município, instituindo incentivos ao estabelecimento de indústrias na cidade. Afronta ao artigo 25 da Constituição Paulista. Não ocorrência. **A ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecutabilidade no mesmo exercício de sua promulgação. Precedentes deste Colegiado e do STF. Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Norma aplicável unicamente à União. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes.**”³⁸*

Importante, ainda, registrar que, nos termos do art. 125, § 2º, da Carta da República, a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça somente diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, ao passo que **o art. 113 do ADCT não se qualifica como norma de reprodução obrigatória, verbis:**

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º) - CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO MEMBRO COMO PARÂMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS - **IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSTESTAR LEI MUNICIPAL EM FACE DE NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL**, SALVO QUANDO SE TRATAR DE CLÁUSULA QUE SE QUALIFIQUE COMO PRECEITO DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS MEMBROS - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDENCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -*

³⁷ TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213427-51.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Xavier de Aquino - Data do Julgamento: 05/05/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) - NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE, NA ORIGEM, DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. - **Em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerando) nas ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República.** Possibilidade de invocação, em caráter excepcional, de normas inscritas na Constituição Federal, como parâmetro de controle em sede de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), unicamente na hipótese de referidas normas constitucionais federais qualificarem-se como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.

(...)

O ora recorrente sustenta, na presente sede recursal extraordinária, que a lei complementar municipal ora questionada infringiu o art. 113 do ADCT federal. E invoca como único paradigma de confronto, para efeito de controle normativo abstrato, não o texto da Constituição Estadual, como dispõe o art. 125, § 2º, da Carta Política, mas cláusula fundada em preceito constitucional federal (ADCT, art. 113), muito embora referido preceito não configure, como resulta de sua própria literalidade, norma de reprodução obrigatória, que se pudesse considerar aplicável, de modo cogente, às unidades federadas subnacionais, como os Municípios, p. ex.

(...)

Doutrinadores eminentes, vale ressaltar, ao procederem à análise da cláusula consubstanciada no art. 113 do ADCT federal, advertem, quanto ao alcance da EC 95/2016, que o seu destinatário é a União Federal (LUCIANO FERRAZ/MARCIANO SEABRA DE GODOI/WERTHER BOTELHO SPAGNOL, 'Curso de Direito Financeiro e Tributário', p. 39/42, item n. 1.4, 2ª ed., 2017, Fórum; MARCUS ABRAHAM, 'Curso de Direito Financeiro Brasileiro', p. 241/243,

³⁸ TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2026791-74.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli - Data do Julgamento: 03/03/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

item 7.11, 4ª ed., 2017, Forense; JOSÉ MATIAS-PEREIRA, 'Finanças Públicas', p. 229/232, 7ª ed., 2017, Atlas, v.g.), motivo pelo qual se torna lícito concluir - tal como o fez o E. Tribunal de Justiça paulista - que essa norma de natureza transitória não se estende, não se aplica e não obriga os Estados membros e os Municípios, a significar, desse modo, que referido preceito normativo transitório (ADCT, art. 113) apresenta-se desvestido de caráter impositivo em relação às unidades políticas federadas que venho de mencionar.³⁹ (g/n)

Dessa forma, podemos concluir que não houve descumprimento do disposto no art. 113, do ADCT, por não se aplicar aos Municípios, e por consequência inconstitucionalidade material.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 56/2022 é **INCONSTITUCIONAL** e **ILEGAL**.

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, 05 de abril de 2023.

³⁹ STF, RE nº 1.158.273 AgR/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos
OAB/SP 163.443



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100300030003500380033003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP - Brasil.