



31

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

Ribeirão Preto, 7 de julho de 2021.

31

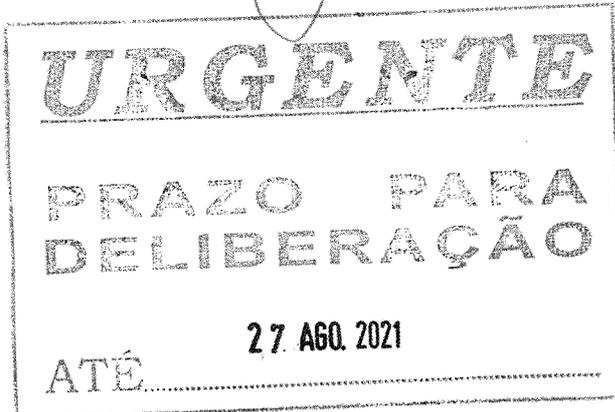
Of. Nº 678/2021-C.M.

Comissão Permanente de Constituição,

Júlia S. S. S. S.

13 JUL 2021

Senhor Presidente,



Nos termos do Artigo 44, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, comunico a Vossa Excelência, que estou opondo, **Veto Total**, ao Projeto de Lei Complementar nº 46/2021 que: “**AUTORIZA O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO A CRIAR PROGRAMA DESTINADO A OFERECER AOS DEVEDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OPORTUNIDADE DE REGULARIZAR SUAS DÍVIDAS, CONFORME ESPECIFICA**”, consubstanciado no Autógrafo nº 83/2021, encaminhado a este Executivo, justificando-se o Veto pelas razões que adiante seguem.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

JUSTIFICATIVAS DO VETO:

O Supremo Tribunal Federal, através de recurso submetido ao regime da repercussão geral, decidiu pela iniciativa legislativa concorrente entre Poder Executivo e Legislativo com relação à matéria tributária (**TEMA 682¹**). Esse entendimento também é seguido pela atual jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo².

Assim, é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legítimo a iniciativa legislativa quanto aos débitos tributários constantes no **art. 1º, caput do projeto de lei**.

Ocorre que o art. 1º, caput do projeto de lei também autoriza o parcelamento e descontos em débitos não-tributários (como preços públicos, tarifas e multas administrativas), inclusive aqueles não inscritos em dívida ativa, ofendendo o previsto no **art. 159, parágrafo único e o art. 47, inciso XIV da Constituição do Estado de São Paulo, que estabelecem ser a matéria acerca de débitos não-tributários (preços públicos), designada à iniciativa exclusiva do Poder Executivo:**

¹ Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (*STF, ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013*).

² **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Caçapava. Lei nº 5.727, de 22.10.19 alterando a redação do art. 3º da Lei nº 3.672, de 01.12.98 que dispõe sobre a isenção de IPTU a contribuintes que específica. Alteração de autoria parlamentar fixando prazo para apresentação do pedido de isenção e afastando disposição quanto a elaboração de relatório social para comprovação da capacidade financeira do requerente. Iniciativa concorrente em matéria tributária. Tese fixada pela Suprema Corte no julgamento da repercussão geral – Tema nº 682. Inocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Ação improcedente, na parte conhecida. (*TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 202441433.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/09/2020; Data de Registro: 11/09/2020*). **No mesmo sentido:** *TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2037843-09.2016.8.26.0000; Relator Renato Sartorelli; Data do Julgamento: 01/06/2016 e Direta de Inconstitucionalidade 2028808-54.2018.8.26.0000; Relator Moacir Peres; Data do Julgamento: 20/06/2018.*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. *Lei municipal nº 11.496 de Sorocaba, de 02 de março de 2017, que "altera a Lei nº 10.307, de 17 de outubro de 2012, a fim de instituir taxa para utilização da calçada e área pública nas hipóteses em que especifica e dá outras providências". Projeto de lei de autoria do Prefeito Municipal. Dispositivos inseridos por meio de emendas parlamentares. Matéria não reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inexistência de afronta ao artigo 24, §2º, da Constituição Estadual de São Paulo. Vício de iniciativa não verificado. Aumento de despesa não explicitado na inicial. Emendas parlamentares que incluíram dispositivos com pertinência temática com o texto original do PL e com as diretrizes e objetivos estabelecidos na legislação em que incluído. Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça nesse sentido. Precedentes do Plenário do STF e deste OE. Inconstitucionalidade*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

*formal. Fundamento diverso dos trazidos na inicial. Causa de pedir aberta das ADI. Precedentes do STF. **Instituição de cobrança com natureza de preço público, privativa do chefe do Poder Executivo. Afronta à separação dos poderes. Violação ao artigo 159, parágrafo único, c.c. o artigo 47, inciso XIV, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.** Precedentes deste OE. Declaração da inconstitucionalidade: (i) da expressão "mediante pagamento de Taxa de Uso da Área Pública", constante do artigo 3º, caput; (ii) do §3º do artigo 3º; (iii) e do §4º do artigo 3º; todos da Lei nº 10.307/12 de Sorocaba, todos com redação trazida pela Lei 11.496/17 do mesmo município. Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2260643-76.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 17/05/2019).*

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei nº 5.355, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre "o valor da tarifa para o serviço de transporte coletivo urbano de Mauá aos domingos e feriados". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao dispor sobre tarifa do transporte público avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade manifesta, não só por incompatibilidade da norma com as disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Paulista, mas, também (e mais especificamente) **por violação da regra expressa do artigo 159, parágrafo único, desse mesmo diploma legal, no sentido de que "os preços públicos serão fixados pelo Executivo"**. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 222129381.2018.8.26.0000; Relator (a)*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 26/02/2019).

Ainda resta inconstitucional no **art. 1º, caput do projeto de lei** a inclusão da autorização de parcelamento e descontos de créditos públicos decorrentes “de condenação em ação judicial de qualquer natureza em que figure como credora a Fazenda Pública Municipal”, uma vez que seu **caráter genérico** permite o parcelamento e descontos em quaisquer ações judiciais promovidas pela Prefeitura Municipal, incluindo ações de ressarcimento ao erário, ações de improbidade administrativa, ações populares, ações cíveis para execução de sentença penal e ações judiciais já transitadas em julgado a favor da Prefeitura Municipal, prejudicando sensivelmente o interesse público, com clara ofensa aos **princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e eficiência**, previstos no **art. 111 da Constituição Estadual**:

*Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade, **razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.***

Igualmente, o parcelamento e descontos de créditos públicos decorrentes de condenação em ação judicial de qualquer natureza em que figure como credora a Fazenda Pública Municipal se configura como **ato de gestão do crédito público municipal**, que inclui a deliberação pela



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

disponibilidade ou não do crédito público, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo na forma do **art. 47, incisos I e II da Constituição Estadual**³.

Importa notar que o **caráter autorizativo** não afasta a inconstitucionalidade de origem acerca da competência para iniciativa de leis. Como o C. Supremo Tribunal Federal já decide há muito, “**O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa**”. (STF, Rp 993, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982). Nesse sentido ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei nº 4.964, de 31 de março de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa do Poder Legislativo, que autoriza o Poder Público a conceder auxílio financeiro às famílias atingidas por enchentes no ano de 2015. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre concessão de auxílio financeiro às vítimas de enchentes, avançou sobre área administrativa, ou seja, tratou de matéria que - por se referir a ações de socorro à população (em situação de emergência) e por envolver gestão de recursos públicos - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. E essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada - ao contrário de se revestir de generalidade e abstração - foi editada para atendimento (ou gerenciamento) de situações específicas e pontuais (enchentes e inundações), ocorridas no passado (dezembro de 2015), além do que atribuiu novas obrigações aos órgãos da administração municipal ao determinar que a Defesa Civil (assim entendida a Secretaria Municipal da Defesa Civil e Social), criada*

³ Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

pelo art. 5º da Lei 4.632, de 14 de janeiro de 2013, e com as atribuições originais fixadas no art. 20, também efetue levantamento da extensão e natureza dos prejuízos causados pelo evento danoso; ou (ii) que o Poder Executivo crie uma Comissão Especial para esse fim, quando, na verdade, "é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.** Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP -ADIN nº 2144637-54.2016.8.26.0000 - Relator(a): Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 07/12/2016; Data de registro: 15/12/2016).

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana - Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana - Vício de Iniciativa - Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstancia de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente. (TJSP – ADIN nº 012164711.2013.8.26.0000 - Relator(a): Itamar Gaino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 27/11/2013; Data de registro: 09/12/2013).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. INICIATIVA DE VEREADOR COM VETO DO PREFEITO REJEITADO PELA CÂMARA VÍCIO FORMAL EVIDENTE INCOMPATIBILIDADE RECONHECIDA ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI AUTORIZATIVA, PORDESNECESSÁRIA NO ESTADO DE DIREITO, NA VERDADE CONSTRANGE A ADMINISTRAÇÃO A PRÁTICA ONEROSA QUE INTERFERE NA EXECUÇÃO DOS PROJETOS PREVISTOS NO PLANO PLURIANUAL E DEMAIS NORMAS ORDENADORAS ACÇÃO PROCEDENTE. (TJSP – ADIN - 9033761-59.2006.8.26.0000- Relator(a): José Renato Nalini; Comarca: Comarca não informada; Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Data de registro: 07/08/2007; Outros números: 1403000100).

Cabe lembrar que por força do art. 66, § 2º da Constituição Federal⁴ e art. 44, § 2º da Lei Orgânica Municipal⁵, o veto deve

⁴ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, não sendo possível o veto parcial somente de expressões, o que leva à conclusão da inconstitucionalidade formal por completo do **art. 1º, caput do projeto de lei**.

Para além dos vícios de inconstitucionalidade apontados, **tem-se que resta evidente outro vício formal de inconstitucionalidade, que macula o próprio processo legislativo de criação de leis, que é a ausência de estudo de impacto financeiro instruindo o projeto de lei.**

O **art. 144 da Constituição Estadual é norma geral remissa à Constituição Federal**, atraindo para o bloco de constitucionalidade para fins de controle concentrado das normas municipais frente à Constituição Estadual a observância obrigatória das disposições constantes na Constituição Federal. Esse é o teor do art. 144 a Constituição Estadual:

*Artigo 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.*

Por força do **art. 125, § 2º da Constituição Federal**, em sede de fiscalização abstrata (controle concentrado de constitucionalidade) perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado nas

⁵ Art. 44 - Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.

Parágrafo 1º. -O veto deverá ser sempre justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso, de alínea ou de item;



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição Federal.

Ocorre que se houver conteúdo remissivo na Constituição Estadual para observância de normas da Constituição Federal, torna-se legítimo considerá-lo como padrão de referência para o fim específico do controle concentrado de constitucionalidade perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O parâmetro para o presente controle de constitucionalidade da norma municipal é a norma do art. 144 da Constituição Estadual, que é norma remissiva à Constituição Federal ao dispor que 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.

Cabe apontar, neste ponto, que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem admitido, como parâmetro de confronto, para os fins a que alude o art. 125, § 2º, da Constituição Federal, a **referência constante de dispositivos, que, inscritos no texto da Constituição estadual, limitam-se a fazer mera remissão normativa a regras positivadas na Constituição Federal**:

Agravo regimental em reclamação constitucional. 2. Competência dos tribunais de justiça estaduais para exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contestados em face de constituição estadual. 3. **Legitimidade da invocação, como referência paradigmática para controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais/estaduais, de cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição estadual, remete a norma constante da própria Constituição Federal, incorporando-a,**



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

formalmente, ao ordenamento constitucional do Estado-membro. 4. *Invocação de paradigma. Reclamação 7.396. Processo de caráter subjetivo. Efeitos restritos às partes.* 5. *Agravo regimental a que se nega provimento.* (STF, Rcl 10406 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 15-09-2014 PUBLIC 16-09-2014).

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF, ART. 125, § 2º). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. ADFP NÃO CONHECIDA. - *A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo “in limine”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes.* - *A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição Estadual. Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. - ADPF não conhecida. (STF, ADPF nº 100/TO, Relator CELSO DE MELLO, julgado em 15/04/2008).

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. 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. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (STF, RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017).

RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - *O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes. (STF, Rel 10500 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011).

Como bem destacou o Ministro Roberto Barroso, relator para o acórdão no julgamento do **TEMA nº 484 de Repercussão Geral** (RE 650898), é possível utilizar norma geral remissiva à Constituição Federal, prevista na Constituição Estadual (**art. 144 da Constituição de São Paulo**), para fins de exercer o controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal em face da própria Constituição Estadual, que expressamente agrega as normas da Carta Magna em seu texto:

“Digno de registro o fato de que a reprodução dos preceitos constitucionais mercê de não serem expressos na sua literalidade não retiram do Tribunal de Justiça a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade, como já ficou assentado no julgamento do RE nº598.016-AgR: “A omissão da Constituição estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra lei



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

municipal que cria cargos em comissão em confronto com o art. 37, V, da CB, norma de reprodução obrigatória.” (RE 598.016-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-10-2009, Segunda Turma, DJE de 13-11-2009.). Além disso, o fato de haver na Constituição Estadual a determinação para que sejam observados os preceitos da Constituição Federal no que toca o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito é remissão suficiente para justificar que o Tribunal de Justiça possa validamente decidir sobre a constitucionalidade da lei ou ato normativo municipal em parâmetro com a Constituição Estadual. Nesse sentido o seguinte precedente ilustra a questão:

‘Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria CF, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da CF, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, §2º, da CR, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.’ (Rcl 10.500-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-10-2010, DJE de 26-10-2010.).

Diante desse cenário, como não se está perante controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal diretamente com a Constituição Federal, mas



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

de norma de reprodução obrigatória pela Constituição Estadual, é válido o exercício do controle concentrado de constitucionalidade feito pelo Tribunal de Justiça sobre a lei municipal”.

Importante destacar que a omissão da Constituição Estadual em prever norma expressa quanto à obrigatoriedade de prévio estudo de impacto financeiro para projetos de lei que impliquem renúncia de receita, como exige o **art. 113 do ADCT**⁶, **não** afastada a aplicação da norma remissiva geral constante do **art. 144 da Constituição Estadual** como parâmetro do controle abstrato (concentrado) no presente caso, conforme já decidiu o **C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. OMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO MARANHENSE. A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra Lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, V, da Constituição do Brasil, norma de reprodução obrigatória. Agravo regimental provido. (STF, RE 598016 AgR, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-07 PP-01293).

O presente projeto de lei, que implica em renúncia de receita, está **desacompanhado** da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro conforme exige o **art. 113 do ADCT**:

⁶ 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.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

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.

Em que pese a jurisprudência do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo⁷⁷ caminhar pelo entendimento de que o **art. 113 do ADCT tem mero caráter federal**, sendo somente aplicável à União dentro do Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, não se qualificando como norma de reprodução obrigatória, tem-se que o **Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, alterando o seu próprio entendimento anterior⁸⁸, ostenta o atual entendimento de que o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, incluindo os Municípios.**

Essas são a ementas dos julgados do atual entendimento do Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido de que

⁷ Ação direta de inconstitucionalidade. **Andradina. Lei Municipal n. 3.710, de 15 de setembro de 2020**, que "Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores em frente a residências, além da instalação de lixeiras suspensas, mediante desconto no IPTU e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Alegada ofensa à separação de poderes e ingerência em matéria sujeita ao trato exclusivo do Executivo. Inocorrência. Lei local que dispôs sobre matéria tributária, cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema 682 do Supremo Tribunal Federal. **Inaplicabilidade, ademais, do art. 113 do ADCT no âmbito dos Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2245179-41.2020.8.26.0000; Relator Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/06/2021; Data de Registro: 17/06/2021). **No mesmo sentido:** TJSP, **Direta de Inconstitucionalidade 2213427-51.2020.8.26.0000**, Relator Xavier de Aquino, Data do Julgamento: 05/05/2021; **Agravo Interno Cível 2096496-62.2020.8.26.0000**, Relator Jacob Valente, Data do Julgamento: 28/04/2021; **Direta de Inconstitucionalidade 2026791- 74.2020.8.26.0000**, Relator Márcio Bartoli, Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 05/03/2021; **Direta de Inconstitucionalidade 2120640-03.2020.8.26.0000**, Relator Ferraz de Arruda, Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021; **Direta de Inconstitucionalidade 2150456-30.2020.8.26.0000**, Relator Moreira Viegas, Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021, **Direta de Inconstitucionalidade 2141404-10.2020.8.26.0000**; Relator João Carlos Saletti, Data do Julgamento: 27/01/2021; **Direta de Inconstitucionalidade nº 2246409-55.2019.8.26.0000**, Relator Moacir Peres, Data do Julgamento: 17/06/2020 e **Direta de Inconstitucionalidade 2025513-38.2020.8.26.0000**, Relator Renato Sartorelli, Data do Julgamento: 16/09/2020).

⁸ STF, RE 1158273 AgR, Relator Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, incluindo os Municípios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO 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 MAGNA: CARÁER 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*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

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 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. *A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.* 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. **A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar 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.** 4. *O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de 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.* 5. *Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (STF, ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021).*

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*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

*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 58/5/2010) –, 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 expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-112019).*

Assim, por força do **art. 144 da Constituição Estadual** - que se qualifica como norma geral remissa às normas da Constituição Federal – tem-se que o **art. 113 do ADCT** detém caráter nacional e não meramente federal, sendo norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual em virtude justamente da cláusula remissiva geral constante no art. 144 da Constituição Estadual, sendo que o conteúdo remissivo desse preceito constitucional estadual torna legítimo considerá-lo como padrão de referência para o fim específico de ADI perante o Tribunal de Justiça local. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CF. 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 6080 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2021 PUBLIC 26-02-2021).

O voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes na ADI nº 6080/AgR, julgada em 17/02/2021, **deixa clara a natureza nacional do art. 113 do ADCT**, já que apesar da EC nº 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, **sobressai o preponderante caráter nacional daquelas normas que, no corpo da Emenda Constitucional, veiculam disposições sobre processo legislativo e orçamentário.**

Importante transcrever trechos do voto do Ministro Alexandre de Moraes para maiores esclarecimentos acerca da conclusão do **caráter nacional do art. 113 do ADCT:**

“Entendo que a EC 95/2016, embora tendo por principal escopo a instituição de regime fiscal aplicável à União, instituiu, pela inclusão do art. 113 no ADCT, um requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, como era o caso debatido



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

naquela ADI 5816. Esse requisito, por expressar regra de processo legislativo e concretizar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. De fato, a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 no ADCT, estabelecendo exigência semelhante. (...) O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da LRF, propõe-se a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. Tratando especificamente sobre renúncias fiscais, manifestei-me, no curso daquele julgamento, no sentido de que o processo legislativo sobre medidas de impacto fiscal deve ser pautado pela observância de duas condições: (a) a inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; ou (b) a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo. Incentiva-se, assim, a decisão sobre benefícios tributários na arena apropriada, que é a deliberação sobre o orçamento, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado. (...) O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da LRF, propõe-se a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários".



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

A renúncia de receita engendrada implicou o exercício negativo de uma competência tributária, sem o necessário exame prévio. Inexistiu debate sobre as consequências da norma a ser criada, como assinalado pelo constituinte derivado que incluiu o art. 113 do ADCT.

Por envolver a concessão de benefício fiscal e o tratamento especial a contribuintes (com renúncia de receita), deveria o processo legislativo que originou o projeto de lei em questão ter seguido à risca o procedimento constitucional obrigatório fixado pelo **art. 113 do ADCT**.

Com esses fundamentos, entendo que, ao suprimir a formalização desse mecanismo de diagnóstico financeiro do processo legislativo, foi descumprido o **art. 113 do ADCT**. Em razão da omissão quanto à estimativa do impacto orçamentário e financeiro, o projeto de lei está eivado de inconstitucionalidade formal por ofensa ao **art. 144 da Constituição Estadual**.

Importante ressaltar que a presente análise é jurídica, sendo que o veto, na qualidade de ato privativo do Chefe do Poder Executivo, é ato político formal no qual “*o titular do poder executivo nega a sua aquiescência ao projeto de lei submetido à sua apreciação, após a manifestação e decisão sobre ele tomada pelo poder legislativo, impedindo, em princípio, a sua transformação em norma no sistema jurídico*”.⁹ Não é possível sequer a

⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Ed. Le, 1991. p. 172/173.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

sindicabilidade do ato do político do veto por parte do Poder Judiciário no momento de sua realização¹⁰.

Com isso, na forma do art. 44, *caput* da Lei Orgânica Municipal¹¹, pode o Chefe do Poder Executivo Municipal proceder ao veto por motivos que indiquem contrariedade ao interesse público, sem adentrar à seara fechada da legalidade ou inconstitucionalidade.

Por fim, cabe apontar que a sanção do Chefe do Poder Executivo não convalida o projeto de lei inquinado com vício de iniciativa, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA

¹⁰ “No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se não de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço. 9. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de "ato do Poder Público", para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado. (...) (STF, ADPF 1 QO, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2000, DJ 07-11-2003 PP-00081 EMENT VOL-02131-01 PP-00001)

¹¹ Art. 44 - Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo
Gabinete do Prefeito

REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - *O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma*



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). (STF, ADI 2867, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078).

Expostas dessa forma, a razão que me levou a vetar o **Autógrafo N° 83/2021**, submeto o **Veto Total**, ora encaminhado para apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, para os fins e efeitos de direito.

Sem outro particular, aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência, os protestos de alto apreço e distinta consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,


DUARTE NOGUEIRA
Prefeito Municipal

À SUA EXCELÊNCIA

ALESSANDRO MARACA

DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

N E S T A



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

AUTÓGRAFO Nº 83/2021

Projeto de Lei Complementar nº 46/2021

Autoria do Vereador Elizeu Rocha

AUTORIZA O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO A CRIAR PROGRAMA DESTINADO A OFERECER AOS DEVEDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OPORTUNIDADE DE REGULARIZAR SUAS DÍVIDAS, CONFORME ESPECIFICA.

A CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, NA FORMA DA LEI, APROVA:

Artigo 1º. Pela presente, o Município de Ribeirão Preto fica autorizado a criar programa destinado a oferecer aos devedores da Administração Municipal a oportunidade de regularizar suas dívidas tributárias e não tributárias, inscritas ou não em dívida ativa, constituídas de ofício ou declaradas espontaneamente, remanescentes de parcelamentos anteriores, discutidas judicialmente em ação proposta pelo sujeito passivo ou em fase de execução fiscal, bem como as decorrentes de condenação em ação judicial de qualquer natureza em que figurar como credora a Fazenda Pública Municipal.

§ 1º. A autorização contida na presente lei complementar e respectivos descontos restringem-se às dívidas vencidas e inadimplidas e/ou a débitos decorrentes de fato gerador ocorridos a partir da vigência do Decreto Legislativo Federal nº 06, de 20 de março de 2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade em todo território nacional, até o dia 31/05/2021.

§ 2º. O contribuinte poderá aderir ao programa em até 30 dias úteis, a contar da publicação da presente no Diário Oficial do Município.

Artigo 2º. O Programa poderá contemplar descontos nos juros e multas moratórias e na penalidade pecuniária decorrente de infração, além de parcelamento sem juros.

Parágrafo Único. Os descontos e parcelamento que trata este artigo deverão ser precedidos de estudo de impacto financeiro e orçamentário, além da observância



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais legislações pertinentes.

Artigo 3º. A adesão ao programa autorizado por esta lei complementar acarretará a confissão irretratável do débito a que se relaciona, com o reconhecimento por parte do devedor da perda do objeto de eventual impugnação administrativa ou ação judicial proposta contra Administração Municipal envolvendo o respectivo lançamento, independentemente do estágio processual em que se encontra.

Artigo 4º. Por se tratar de norma em benefício do contribuinte, o Executivo Municipal, a seu critério e se necessário, por meio de decreto, poderá regulamentar a presente lei complementar no que couber, além de estabelecer regras complementares a respeito da adesão ao programa ou da sua rescisão, inclusive dos débitos que eventualmente são objeto ação judicial proposta ou não pela Fazenda Pública.

Artigo 5º. Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Ribeirão Preto, 16 de junho de 2021.


ALESSANDRO MARACA
Presidente