

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 125/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

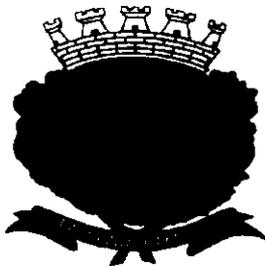
Assunto: Veto nº 24/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 151/19 – Autoria Vereador Kiko Beloni – “Autoriza o desconto especial, parcial, proporcional e temporário de IPTU, para proprietários que construam ou reformem calçadas e/ou passeios públicos, lindeiros às suas propriedades e correspondentes à sua testada, com observação de critérios técnicos de acessibilidade e layout arquitetônicos adequados à ampla acessibilidade para pessoas com quaisquer espécies de deficiência física ou mobilidade reduzida, segundo normas técnicas”

À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 151/19 que **“Autoriza o desconto especial, parcial, proporcional e temporário de IPTU, para proprietários que construam ou reformem calçadas e/ou passeios públicos, lindeiros às suas propriedades e correspondentes à sua testada, com observação de critérios técnicos de acessibilidade e layout arquitetônicos adequados à ampla acessibilidade para pessoas com quaisquer espécies de deficiência física ou mobilidade reduzida, segundo normas técnicas”**

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa, renúncia de receita e criação de atribuições às Secretarias Municipais.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

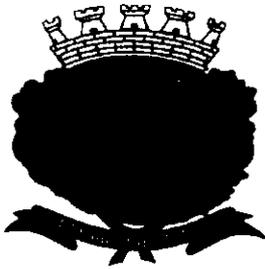
"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

"1-AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º e 2º, da lei complementar n. 308, de 17 de abril de 2.018, do Município de Palmital. Emenda parlamentar. Lei tributária benéfica. Isenção de tributo. Iniciativa parlamentar. Irrelevância de impacto financeiro-orçamentária.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

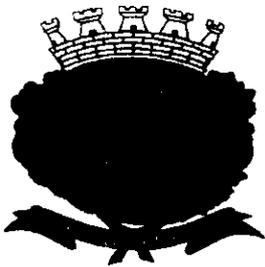
2-Emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do Executivo, por meio da qual se concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial.

3-Inocorrência de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, ausência de ofensa a vício de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da iterativa jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência, outrossim, de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. Em se tratando de leis municipais de natureza tributária e não orçamentária, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

4-A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

5-Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

6-A questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral – TEMA 682, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

7-A lei de iniciativa parlamentar que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente. Inocorrência de violação dos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual.

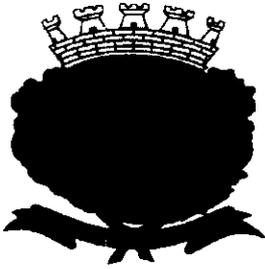
8-Não se infere qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas.

9- Por fim, tocante ao princípio da isonomia, a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

10-Ação Julgada Improcedente.

(...)

Leciona J. J. Canotilho que “[d]uas ideias básicas continuam a estar subjacentes à separação funcional dos órgãos constitucionais. Um, é da ordenação de funções através de uma ajustada atribuição de competências expressa na fixação clara de regras processuais e na vinculação à forma jurídica dos poderes a quem é feita essa atribuição. Nessa perspectiva, ou seja, como racionalização, estabilização e delimitação do poder estadual, a separação dos poderes é um princípio organizatório fundamental da Constituição. (...) O carácter constitutivo da separação constitucional de competências justifica os termos restritivos das delegações de competências



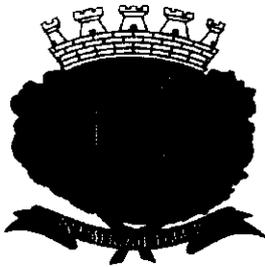
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dos órgãos de soberania (cfr. art. 114.72). A delegação indiscriminada de competências constituiria uma porta aberta para a dissolução da ordenação democrática das funções, constitucionalmente estabelecida (cfr. infra, Parte IV, Padrão III). Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controlo recíproco do poder (checks and balances) e uma organização jurídica de limites dos órgãos do poder”.

De outra banda, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: “[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores”

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observasse que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto matérias de natureza tributária, de interesse local, estão incluídas na competência da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

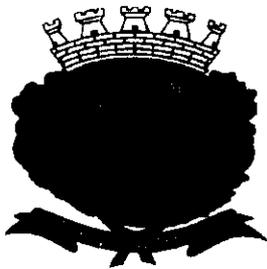
Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República: “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas do Executivo, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Note-se, em tempo, que a matéria (isenção tributária) veiculada na norma impugnada não consta do rol supracitado.

Como já afirmado alhures, não se vislumbra, no caso, o alegado vício formal de iniciativa da norma municipal supramencionada.

Lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que estritamente deve ser seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como (inconstitucionalidade) nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar sobre determinada matéria, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo, a lição de André Ramos Tavares:

“De outro prisma, é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa. Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

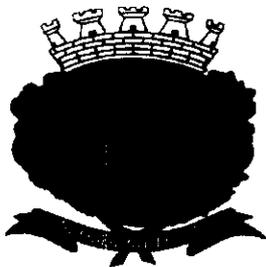
uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.”

In casu, não restou demonstrada a violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Frise-se, ainda, que a matéria veiculada na lei municipal impugnada encerra isenção tributária, que não deve ser confundida com matéria orçamentária. Nessa esteira a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO RELATOR. RECURSO PROVIDO. Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Ação Direita de Inconstitucionalidade Art. 1º da Lei Complementar n. 330/2004, que acrescentou parágrafo único ao artigo 19 da Lei Municipal n. 1.890/93 (Código Tributário Municipal) - Dispositivo decorrente de emenda parlamentar, vetada pelo Chefe do Executivo, que **concedeu isenção de IPTU aos proprietários de um único imóvel, construído para sua moradia, cujo valor venal seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00 - Matéria tributária***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

relativa a benefício que afeta o orçamento do Município, pois implica em renúncia de receita fiscal - Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade manifesta - Afronta aos artigos 5º; 47, inc. XI e XVII; 144 e 174, inc. II, III e § 6º, todos da Constituição Estadual Ação procedente" (fl. 212 grifos nossos).

2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 2º, 29, 61, § 1º, 84, inc. III e XXIII, e 165 da Constituição da República. Argumenta que "a iniciativa do processo legislativo tendente à promulgação de leis tributárias, no sistema constitucional inaugurado pela Constituição de 1988 é concorrente. Ao contrário do que decidiu a r. decisão ora combatida, a matéria examinada é de natureza tributária e não deve ser confundida com matéria orçamentária" (fl. 239).

Requer o provimento do recurso extraordinário, para que seja julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar municipal n. 330/2004. Apreciada a matéria trazida na espécie,

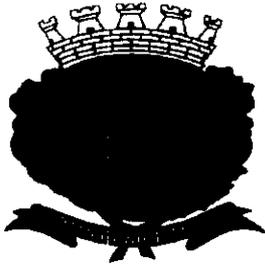
DECIDO.

3. Razão jurídica assiste ao Recorrente.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados:

"ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

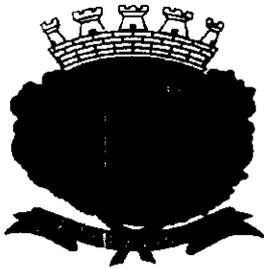
ESTADO DE SÃO PAULO

processo legislativo em tema de direito tributário. – 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. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado” (ADI 724- MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001 grifos nossos).

E “I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. (...) III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais” (ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006 grifos nossos).

E ainda:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.” (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2007 grifos nossos). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido.

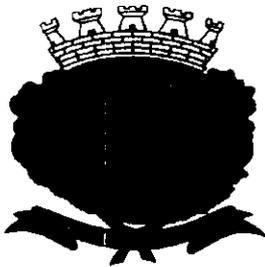
5. Ressalto, por oportuno, que, em se tratando de recursos extraordinários interpostos contra decisões de tribunais estaduais em controle abstrato de constitucionalidade, é possível o provimento por decisão do Relator desde que “o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalente no âmbito deste Tribunal” (AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo n. 566).

6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal. (STF, RE 541273/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, publicação 11/06/2010).

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

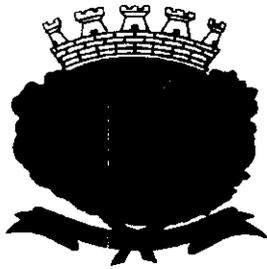
ESTADO DE SÃO PAULO

2. *A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.*

3. *Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (STF, ADI 2464, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 11/04/2017).*

Aliás, da mesma forma vem decidindo esse E. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 9.102/2016, do Município de Presidente Prudente, que “dispõe sobre a isenção de pagamento de IPTU para portadores de neoplasia maligna (CÂNCER) ou síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS)” Alegação de ofensa ao princípio da separação de poderes Inocorrência. Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de interferência indevida nas prerrogativas do Poder Executivo, em que pese a lei impugnada, dispondo sobre isenção de pagamento de IPTU, tenha reflexo orçamentário. Dificuldades anunciadas pelo proponente para o cumprimento da lei não justificam a declaração de inconstitucionalidade. Dificuldades de ordem material ou gerencial para a consideração de cada um dos casos de pedidos de isenção, para verificar se preenchidos os requisitos da lei e assim concretizar a isenção estabelecida, constituem consequência natural do processo de isenção, que se concretiza com o reconhecimento administrativo de preencher o interessado os requisitos previstos na lei, o que é inevitável Ausência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI nº 2207308-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, j. 28/06/2017).

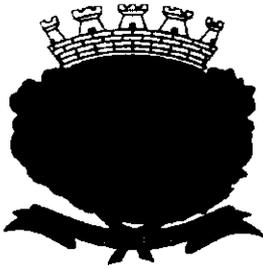


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Presidente Prudente que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU, nas hipóteses de aposentados e pensionistas de baixa renda, proprietários de um único imóvel residencial, utilizado para sua própria residência. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI nº 2071988-57.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/07/2017).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.724/15 “Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e econômicos a novas empresas industriais, comerciais, agroindustriais, tecnológicas e prestadoras de serviço no Município de Lençóis Paulista”). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Ação direta de inconstitucionalidade. Imposição, nos artigos 4º, incisos II, V e VI e 14 da referida Lei 4.724/15, de obrigações à Administração Municipal. Descabimento. Competência exclusiva do Poder Executivo. Vício nessa iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente em parte, declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, incisos V e VI e 14 da Lei 4.724, de 25 de fevereiro de 2015, do Município de Lençóis Paulista, com efeitos a partir de 120 dias da data do julgamento. (TJSP, ADI



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nº 2039980-95.2015.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, Órgão Especial, j. 1º/07/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 8.875/2015 DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - IPTU ECOLÓGICO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO – IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO ARTIGO 5º E 47, INCISOS II E XIV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR. *Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente*". (TJSP, ADI nº 2273836-66.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, j. 06/04/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.595/2014 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o "IPTU VERDE" (desconto no IPTU às habitações sustentáveis), com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.605/2014. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente. (TJSP, ADI nº 2023248-39.2015, Rel. Des. Tristão Ribeiro, Órgão Especial, j. 10/06/2015)."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa feita, verifica-se que os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, impugnados não tratam de matéria orçamentária, mas sim de matéria tributária, cuja competência para início do processo legislativo é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

*Aliás, a questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral - **TEMA 682**, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: **"Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."***

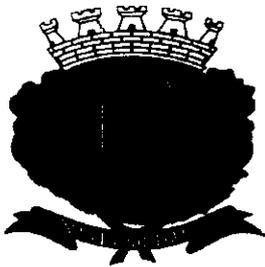
Decidiu-se sobre a questão, em sede de repercussão geral, no ARE nº 743.480 DJe de 19.11.13 Rel. Min. GILMAR MENDES, nos seguintes termos:

"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. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência."

Destarte, não há falar em inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado.

Há a considerar, ainda, como oportunamente mencionado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, que "o fato de interferir na execução orçamentária, importando em diminuição de receita, não invalida a norma tributária benéfica, não decorrendo daí violação ao princípio da independência entre os Poderes (arts. 5º e 47, XIV, da CE).

A lei de iniciativa parlamentar apenas disciplinou, nos limites de sua competência legislativa concorrente, hipóteses e condições para a concessão de isenção fiscal, sendo irrelevante que a sua aplicação possa repercutir no orçamento do município, não havendo violação, também, ao art. 176, I, da CE.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

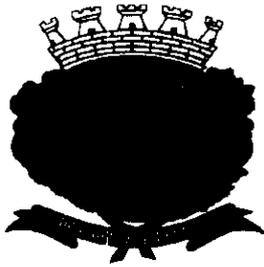
ESTADO DE SÃO PAULO

Embora o ato normativo impugnado possa trazer algum reflexo na programação orçamentária, não diz respeito a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e a orçamentos anuais, matérias de reserva legislativa do Executivo (art. 165 da CF e art. 174 da CE)."

Note-se, ainda, que não se vislumbra ofensa ao princípio da isonomia pelo fato de que a isenção de imposto beneficia somente parcela dos municípios.

Nota-se que a lei vergastada, por emenda parlamentar concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial. Afere-se pelos dados do IBGE4 que a principal atividade econômica do Município de Palmital é justamente a agropecuária, daí a pertinência do benefício concedido pela alteração legislativa ao setor como meio de estímulo às atividades desenvolvidas de relevante importância econômica para o Município, especialmente, para aquelas propriedades que, doravante, serão consideradas integradas ao perímetro urbano de Palmital.

*De acordo com Alexandre de Moraes: "A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, **o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas**, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressaltado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal.

(...)

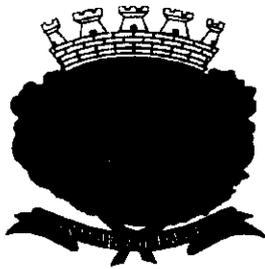
O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

(...)

Sobre o princípio da igualdade, indispensável recordarmos a lição de San Tiago Dantas:

'Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário.'

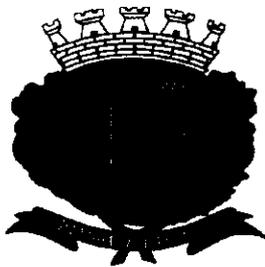
É esta a direção interpretativa do princípio da igualdade na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal."5

Conforme preceituam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, "A constatação da existência de discriminações, por conseguinte, não é suficiente para a definição de respeito ou ofensa ao princípio da isonomia, pois, como se viu, em determinadas situações a discriminação empreendida, longe de contraditar, realiza o preceito constitucional em estudo.

O princípio da isonomia ver-se-á implementado, então, quando reconhecidos e harmonizados os seguintes elementos:

- a) Fator adotado como critério discriminatório;*
- b) Correlação lógica entre o fator discriminatório e o tratamento jurídico atribuído em face da desigualdade apontada;*
- c) Afinidade entre a correlação apontada no item anterior e os valores protegidos pelo nosso ordenamento constitucional"*

Além disso, no constitucionalismo moderno "a função de impulso e a natureza dirigente do princípio da igualdade aponta para as leis como um meio de aperfeiçoamento da igualdade através da eliminação das desigualdades fácticas" (J.J. Gomes Canotilho, Constituição dirigente e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

vinculação do legislador. Contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas, 2ª ed., Coimbra editora, 2001, p. 383).

Nessa toada, imperioso destacar que os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente, incorrendo, assim, afronta aos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual. Lembrando, ainda, inexistir qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2164028-24.2018.8.26.0000)

De tal sorte que quanto ao primeiro fundamento das razões do veto, qual seja, o vício de iniciativa, não se configura. Ademais o entendimento pátrio foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal em Tema de Repercussão Geral:

***“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
743.480 MINAS GERAIS***

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.

(...)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

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

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

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

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

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

Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.

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

“LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé. (RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO”. (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, Dje 27.5.2013)



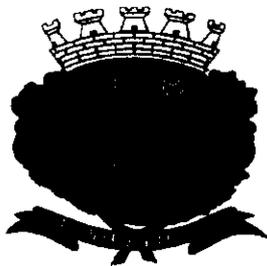
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes". (ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006)

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

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

CMV, aos 13 de agosto de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795