

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 118/2019 (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 129/19 – Autoria Vereador Aldemar Veiga Junior – “Dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construção na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construção na forma que especifica” de autoria do Vereador **Aldemar Veiga Junior** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à iniciativa entendemos que a princípio o projeto enquadra-se na Lei Orgânica, em simetria com a Constituição Federal:

“Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços públicos, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Verifica-se ainda que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“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)





CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O projeto visa instituir redução da base de cálculo da taxa instituída no subitem 1.2 do item 1 do Anexo II do Código Tributário Municipal no que se refere a “casas populares até 60 m² de construção - por casa”:

“Art. 213. A hipótese de incidência da Taxa é o prévio exame e fiscalização, dentro do território do Município, das condições de localização, segurança, higiene, saúde, vigilância sanitária, incolumidade, bem como respeito à ordem, aos costumes, a tranquilidade pública, à propriedade, aos direitos individuais e coletivos e à legislação urbanística a que se submete qualquer pessoa física ou jurídica que pretenda: realizar obras; veicular publicidade; localizar e fazer funcionar estabelecimento comercial, industrial, prestadores de serviços, agropecuário e outros; ocupar vias e logradouros públicos; exercer qualquer atividade ou manter em funcionamento o estabelecimento previamente iniciado.

§ 1º Estão sujeitos a prévia licença:

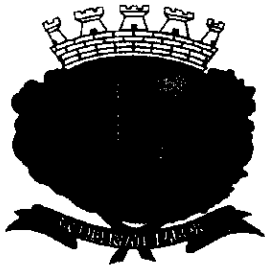
(...)

IV. a aprovação e regularização de projetos para a execução de obras, arruamentos e loteamentos e fracionamentos;

(...)

§ 5º As licenças relativas aos incisos I e II do § 1º serão válidas para o exercício em que forem concedidas; a relativa ao inciso IV, pelo período solicitado; a relativa aos incisos III e V, pelo prazo do alvará.”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria, inclusive de leis benéficas aos contribuintes:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

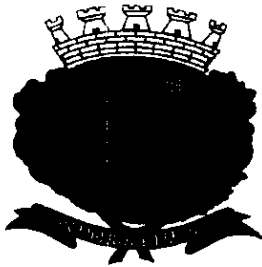
ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 935, de 16 de agosto de 2018, de autoria parlamentar, que inseriu o inciso III no artigo 142 da Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998 (Código Tributário do Município de Catanduva) para estabelecer que não há incidência de taxa sobre “a emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Matéria tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. Ação julgada improcedente.

(...) Em matéria tributária, quando se trata de criação e aumento de tributos, não há dúvida de que a competência legislativa é concorrente, podendo partir tanto de membros do Legislativo, como do Chefe do Executivo (ou até de iniciativa popular), porque nem a Constituição Federal (art. 61) e nem a Constituição Estadual (art. 24) estabelecem a exclusividade quanto à iniciativa de leis dessa natureza.

*Sob esse aspecto, a questão não gera nenhuma controvérsia; mas, quando se trata de lei que concede benefícios fiscais - **esse o caso destes autos** - surge a necessidade de discussão mais aprofundada a respeito da natureza, efeitos e alcance da respectiva norma, já que nesse tema existem posicionamentos antagônicos, principalmente na área doutrinária.*

Enquanto para alguns esse tipo de norma - por restringir a receita prevista em lei orçamentária - só poderia se originar de projeto de lei de iniciativa do Executivo, nos termos do art. 174 da Constituição Paulista, para outros, todavia, o entendimento é que, na verdade, não se está legislando sobre matéria orçamentária, ainda que por via reflexa, o que afasta a alegação de que a competência seria privativa do Executivo.



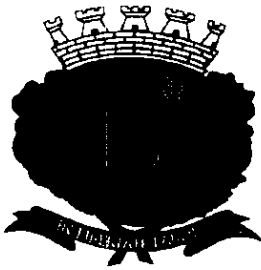
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dentre essas duas correntes - ou seja, aquela que entende que a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo e aquela que se posiciona pela competência comum ou concorrente - sem embargo dos elevados entendimentos em contrário, é mais razoável que se adote essa última posição porque "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" (STF - ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001).

Ou seja, o posicionamento ora acolhido, para reconhecer a constitucionalidade da lei impugnada, está alinhado à orientação consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que, no exercício de seu papel de guardião da Constituição da República, tem decidido, de forma reiterada, ser concorrente a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária, inclusive para concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária.

Nesse sentido: "NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III Agravo Regimental improvido" (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

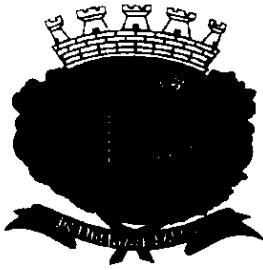
ESTADO DE SÃO PAULO

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. 2. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007).

EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 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 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/RS Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Rel. Min. Celso de Mello, j. 07/05/1992).

É o que tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 2.945, de 14 de dezembro de 1995, do Município de Americana, que "dispõe sobre incentivo fiscal para realização de atividades esportivas amadoras, artísticas e culturais aos contribuintes de imposto municipal que especifica e dá outras providências" Lei tributária benéfica O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar



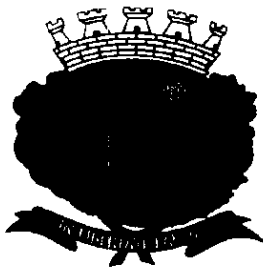
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo Em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente “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” (RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) Afronta ao princípio da separação de Poderes Não ocorrência Descabida, também, a alegação de ofensa ao artigo 176, inciso IV, da Constituição do Estado. Pedido improcedente, com ressalva” (ADIN nº 2220363- 97.2017.8.26.0000, Relator Designado Des. Ricardo Anafe, j. 23/05/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve Lei nº 1.528, de 10 de dezembro 2015, que “dispõe sobre isenção de IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano a pessoas nas condições que especifica e dá outras providências”. Inconstitucionalidade. Não configuração. Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Reflexo no orçamento municipal que não se confunde com a competência para legislar. Criação de normas tributárias e não de leis orçamentárias. Ausência de aumento de despesas. Fundamentos ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal que não podem servir de parâmetro do controle de constitucionalidade, enquadrando-se no controle de legalidade. Eventual entendimento de falta de razoabilidade que igualmente ingressa no aspecto legal financeiro, inexistindo, na constitucionalidade a ser analisada neste processo, qualquer violação neste sentido. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação improcedente” (ADIN nº 2116105-36.2017.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 31/01/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.460 de 15 de fevereiro de 2916. Concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano a proprietários aposentados e pensionistas que não ultrapassem cinco salários mínimos no recebimento dos proventos. Iniciativa oriunda do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Legislativo local. Viabilidade. Competência legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para edição de norma tributária. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal. Lei questionada, ademais, que não cria ou impõe obrigações ao Executivo. Ausência de aumento de despesa. Tese de ausência de compensação, desrespeitando a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que representa mero controle de legalidade da norma. Alegada inconstitucionalidade material do parágrafo 1º do art. 1º de referida lei pelo Ministério Público. Suposta violação da isonomia ao estender a isenção aos herdeiros. Inexistência de referida extensão. Norma voltada à tutela dos direitos dos aposentados, não de seus sucessores. Impossibilidade de realizar interpretação conforme. Atuação do Judiciário, ao realizar o controle de constitucionalidade, restringe-se à figura do "legislador negativo". Pretensão improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2093991-40.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 05/10/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 375/2015 DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. ISENÇÃO DE IPTU INCIDENTE SOBRE IMÓVEL RESIDENCIAL USUFRUÍDO OU DE PROPRIEDADE DE APOSENTADOS OU PENSIONISTAS COM RENDA BRUTA MENSAL PESSOAL OU CONJUGAL ATÉ O TETO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL. REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. IRRELEVÂNCIA. NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO. AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 174, PARÁGRAFOS 2º E 6º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NÃO RECONHECIMENTO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2246229-78.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 27/04/2016).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.510, de 20 de maio de 2015, que: "dispõe sobre incentivo fiscal para o esporte, no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Alegação de afronta ao artigo 141, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município, que determina a política fiscal a ser desenvolvida pela Municipalidade e contrariedade aos artigos 144, 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual e 165 da Constituição Federal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei tributária mais benéfica. Competência concorrente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Órgão Especial. Inconstitucionalidade não configurada. Improcedência." (ADIN nº 2150256 96.2015.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, j. 18/11/2015).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 869/15 ("Dispõe sobre o incentivo fiscal para as pessoas jurídicas sediadas no Município de Holambra, na qualidade de empregadores, visando a inserção de idosos e jovens aprendizes de 14 a 17 anos no mercado de trabalho e dá outras providências"). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Não ocorrência de desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação improcedente." (ADI nº 2263641-22.2015.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, j. em 06/04/2016)." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2209857-28.2018.8.26.0000)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Quanto à votação da proposição a deliberação dependerá da maioria absoluta dos membros da Câmara conforme art. 160 do Regimento Interno.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 08 de agosto de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795