



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 243/2019

Assunto: Veto Total nº 34 ao Projeto de Lei nº 129/2019 que “dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construção, na forma que especifica”. Mensagem nº 88/2019.

À

Exma. Sra. Presidente
Dalva Dias da Silva Berto

O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou totalmente** o Projeto de Lei n.º 35/2017, aprovado pela Câmara Municipal, que *“dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construção, na forma que especifica”*.

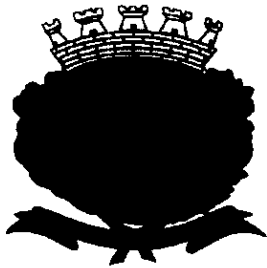
Para tanto, nas razões do veto fundamentam-se em vício de iniciativa, ofensa ao princípio da isonomia tributária e ofensa a lei de responsabilidade fiscal.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

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

Ressalta-se que 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo podendo ser expressa ou tácita (art. 53 LOM). A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pelo Legislativo (art. 53, I, LOM). Já a sanção tácita é quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 53, II, LOM).

Art. 53. O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:

I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;

II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;

III - vetar total ou parcialmente.

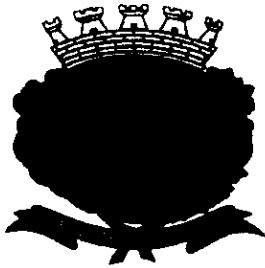
Pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de Lei impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, em quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.

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

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)*

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou sua inconveniência.

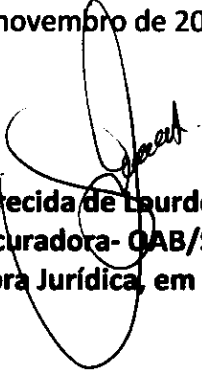
No presente caso trata-se de Veto por alegação de suposta inconstitucionalidade.

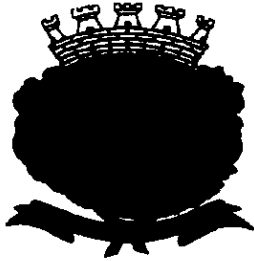
A respeito da matéria do Veto esse Departamento já se manifestou no Parecer nº 81/2019 referente ao Veto nº 14/2019 sobre o mesmo assunto, os quais reitero pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, com o devido respeito às razões do veto, divergimos dos fundamentos do autor consoante argumentos articulados no parecer supracitado, motivo pelo qual concluímos pela constitucionalidade e legalidade do projeto.

É o parecer.

D.J., aos 04 de novembro de 2019.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375
Diretora Jurídica, em substituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 84/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Veto nº 14/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 07/19 – Aatoria 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 Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 07/19 que “Dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construção na forma que especifica”.

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.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 e ofensa ao princípio de isonomia tributária.

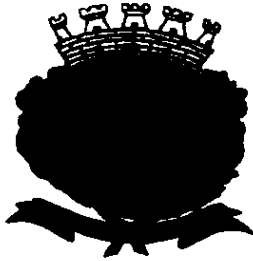
Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

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:

(...)

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;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

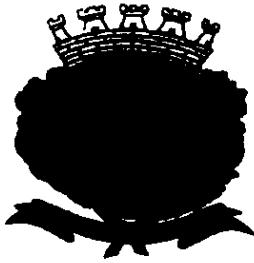
ESTADO DE SÃO PAULO

"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

1 - 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 projeto visa criar isenção tributária em taxa estabelecida no Código Tributário Municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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:

“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 Cotanduva) para estabelecer que não há incidência de taxa sobre “a emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

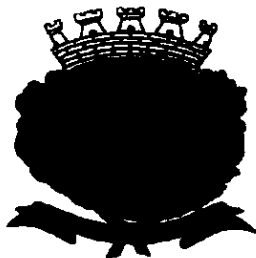
(...)

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



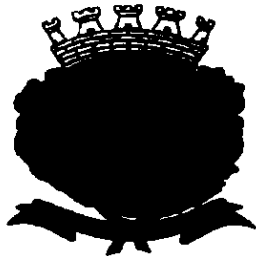
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 2016. 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"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.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, sendo 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 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**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 duplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada 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."

A segunda razão exarada no veto no que tange à ofensa ao princípio da isonomia tributária também não se configura, conforme fundamentos depreendidos da doutrina:

"Podemos, portanto, afirmar que o artigo 150, inciso II traz a isonomia como um limite negativo, de vedação de discriminação, de distinções arbitrárias: situações iguais não podem ser tratadas diferentemente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Já o princípio da capacidade contributiva traz um conteúdo positivo, de imposição de um tratamento diferente a quem se encontre em situação econômica desigual.

É a articulação, o cotejo dessas duas normas, com as ressalvas antes expostas, que faz o Sistema Tributário Nacional ter como um dos seus principais pilares a isonomia material.

Nesse particular, também a opinião de José Afonso da Silva:

'O princípio da igualdade tributária relaciona-se com a justiça distributiva em matéria fiscal. Diz respeito à repartição do ônus fiscal do modo mais justo possível. Fora disso a igualdade será puramente formal. Diversas teorias foram construídas para explicar o princípio, divididas em subjetivas e objetivas. As teorias subjetivas compreendem duas vertentes: a do princípio do benefício e a do princípio do sacrifício igual. O primeiro significa que a carga dos impostos deve ser distribuída entre os indivíduos de acordo com os benefícios que desfrutam da atividade governamental:

conduz à exigência da tributação proporcional à propriedade ou à renda; propicia, em verdade, situações de real injustiça, na medida em que agrava ou apenas mantém as desigualdades existentes. O princípio do sacrifício ou do custo implica que, sempre que o governo incorre em custos em favor de indivíduos particulares, esses custos devem ser suportados por eles. (...) Esse critério de sacrifício igual redundaria, na verdade, numa injustiça, porque, numa sociedade dividida em classes, não é certo que todos se beneficiem igualmente das atividades governamentais.

As teorias objetivas convergem para o princípio da capacidade contributiva, expressamente adotada pela Constituição (art. 145, § 1º), segundo o qual a carga tributária deve ser distribuída na medida da capacidade econômica dos contribuintes...

Não basta, pois, a regra de isonomia estabelecida no caput do art. 5º, para concluir que a igualdade perante a tributação está garantida. O constituinte



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

teve consciência de sua insuficiência, tanto que estabeleceu que é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (art. 150, II). Mas também consagrou a regra pela qual, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica dos contribuintes (art. 145, § 1º). É o princípio que busca a justiça fiscal na distribuição do ônus fiscal na capacidade contributiva dos contribuintes, já discutido antes. Aparentemente as duas regras se chocam. Uma veda tratamento desigual; outra o autoriza. Mas em verdade ambas se conjugam na tentativa de concretizar a justiça tributária. A graduação, segundo a capacidade econômica e personalização do imposto, permite agrupar os contribuintes em classes, possibilitando tratamento tributário diversificado por classes sociais, e, dentro de cada uma, que constituem situações equivalentes, atua o princípio da igualdade'. (Silva, p. 201-203).

(...) A princípio não se admitem isenções, pois, como visto, elas atentam à igualdade tributária, em especial nas vertentes da universalidade e da graduação dos tributos segundo a capacidade econômica. No entanto, caso sejam fundamentadas em valores consagrados constitucionalmente, podem ser admitidas, enquanto fruto da ponderação de vários valores situados no mesmo plano (o constitucional).

(...) Com efeito, na concessão de isenção se opera uma desigualação na distribuição dos encargos do Estado, fundada não necessariamente no princípio da capacidade econômica. O elemento de discrimen para a concessão do benefício fiscal reside, normalmente, em outros valores.

Ou seja, enquanto a aplicação do preceito genérico da isonomia tributária impõe a adoção da capacidade econômica como elemento de discrimen, na



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

concessão de isenção o cerne da desigualação dá relevo a outros valores constitucionais.

Pode-se, dessa forma, fixar os seguintes critérios para a identificação da juridicidade da isenção: (a) ter fundamento na proteção de um valor econômico ou social consagrado constitucionalmente; (b) haver pertinência lógica entre o seu fundamento e os elementos que atinge na obrigação tributária; (c) ser concedida por meio de mecanismos razoáveis e em valores proporcionais ao fim buscado.” (isenções tributárias em face do princípio da isonomia, Marlon Alberto Weichert, Revista de Informação Legislativa, fonte: www2.senado.leg.br)

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.

D.J., aos 16 de maio de 2019.

Aline Cristine Padilha
Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795