

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 224/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 109/20 – Aatoria Vereador Luiz Mayr Neto – “Acrescenta os §§9º e 10 ao art. 131 da Lei Municipal nº 3915 de 29 de setembro de 2005”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Acrescenta os §§9º e 10 ao art. 131 da Lei Municipal nº 3915 de 29 de setembro de 2005”** de autoria do Vereador **Luiz Mayr Neto** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“O abandono de animais é um problema em nossa cidade, não apenas pela questão da saúde pública, mas principalmente por conta do sofrimento destes animais, vítimas de maus tratos, fome e intempéries climáticas. Mesmo com o intenso trabalho de diversas ONGs e sociedades protetoras, diversos animais estão aguardando um lar.

Tal iniciativa não impacta de forma relevante o orçamento municipal, já que o valor do benefício eventualmente concedido poderá se recompensar com a economia nos gastos de manutenção de canis públicos e estabelecimentos congêneres.

Este estímulo já vem sendo adotado em muitas outras cidades. Em Mascallucia, na Itália, os moradores que adotam um animal passaram a ganhar desconto na taxa do lixo, cujo abatimento pode chegar até

(ACP) *X*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

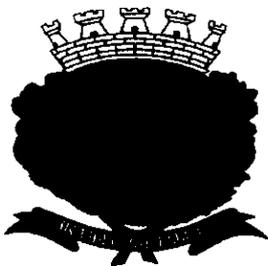
50%. Em Solarino, também na Itália, o benefício é ainda maior, pois quem tem dois imóveis pode dobrar seu benefício adotando dois cães. Em Fiumicino, próximo a Roma, o bônus de até 50% na taxa de lixo para quem adote animais também está em vigência e tem surtido efeito.

No Brasil, a Prefeitura de Araquari, em Santa Catarina, sancionou projeto que prevê desconto de IPTU a moradores que adotem animais de rua. Em Ponta Grossa no Paraná, tramita junto a Câmara projeto que cria o Programa Municipal de Adoção Responsável de Pequenos Animais. Quem aderir ao programa terá descontos de R\$ 60 a R\$ 120 no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), dependendo do número de animais adotados. Na Câmara de Porto Alegre, há projeto de lei que garante desconto de até 20% no valor de IPTU ao contribuinte residencial que adotar animal doméstico registrado pela prefeitura. Outro exemplo é Curitiba, cuja proposta legislativa incentiva a adoção, apadrinhamento e lar temporário dos animais em situação de risco, com a concessão de desconto no IPTU aos munícipes, ONGs, associações e fundações que se candidatarem através de documento por escrito encaminhado à prefeitura.

No âmbito fiscalizatório, esta propositura prevê o monitoramento, a avaliação e a fiscalização sem prévio aviso da Prefeitura para verificar o cumprimento do que determina a Lei. Em entendendo pertinente, o Poder Público pode buscar parceiros junto às entidades de proteção dos animais para esta fiscalização.”

O projeto pretende acrescentar dispositivos ao art. 131 da Lei Municipal nº 3915/2005 que “Institui o Código Tributário do Município de Valinhos, dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências”:

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 131. Fica isento do imposto o bem imóvel que:

I. pertencente a particular, quanto à fração cedida gratuitamente para uso da União, dos Estados, do Distrito Federal, do Município ou de suas autarquias;

II. pertencente a agremiação desportiva devidamente constituída e licenciada e quando utilizado efetiva e habitualmente no exercício de suas atividades sociais;

III. pertencente ou cedido gratuitamente a sociedade ou instituição sem fins lucrativos que se destine a congregar classes patronais ou trabalhadoras, com a finalidade de promover sua união, representação, defesa, elevação de seu nível cultural, físico ou recreativo;

IV. pertencente a sociedade civil sem fins lucrativos e destinado ao exercício de atividades culturais, recreativas ou esportivas;

V. declarado de utilidade pública para fins de desapropriação, a partir da parcela correspondente ao período de arrecadação do Imposto em que ocorrer a imissão de posse ou a ocupação efetiva pelo poder desapropriante;

VI. cujo valor do Imposto não ultrapasse a 3% (três por cento) do valor da Unidade Fiscal do Município de Valinhos - UFMV, definida no artigo 243 desta Lei;

VII. o bem imóvel construído pertencente aos que participaram efetiva e comprovadamente do Movimento Constitucionalista de 1932, assim como dos ex-combatentes da Força Expedicionária Brasileira e dos que hajam servido às Forças Armadas do Brasil, em zona de guerra delimitada pelo Decreto-Lei Federal nº 10.490-A, de

(ACP)

f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

25 de setembro de 1942, desde que usados como residência própria ou de sua viúva, enquanto mantenha o estado de viuvez;

VIII. seja de propriedade ou responsabilidade de contribuinte com sessenta (60) anos de idade completos, ou aposentado por invalidez ou de família amparada pela L.O.A.S - Lei Orgânica da Assistência Social, desde que: (alterado pela Lei nº 4.575/10)

a. seja usado exclusivamente como residência própria; (incluído pela Lei nº 4475/09)

b. seja o único imóvel do contribuinte e do cônjuge; (incluído pela Lei nº 4475/09)

c. possua área de terreno de até quinhentos metros quadrados (500,00 m²); (incluído pela Lei nº 4475/09 e alterado pela Lei nº 4.575/10)

d. possua a totalidade da área construída lançada no cadastro fiscal, não devendo exceder a duzentos metros quadrados (200,00 m²); (incluído pela Lei nº 4475/09)

e. seja registrado no oficial de registro de imóveis em seu nome ou do cônjuge, excepcionado o imóvel localizado em núcleo habitacional de cunho social; (incluído pela Lei nº 4475/09)

IX. seja de propriedade ou responsabilidade de contribuinte com sessenta e cinco (65) anos de idade completos, desde que: (alterado pela Lei nº 4475/09)

a. seja usado exclusivamente como residência própria; (incluído pela Lei nº 4475/09)

b. seja o único imóvel do contribuinte e do cônjuge; (incluído pela Lei nº 4475/09)

c. possua área de terreno de até dois mil metros quadrados (2.000,00 m²); (incluído pela Lei nº 4475/09)

d. possua a totalidade da área construída lançada no cadastro fiscal; (incluído pela Lei nº 4.575/10)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e. seja registrado no oficial de registro de imóveis em seu nome, excepcionado o imóvel localizado em núcleo habitacional de cunho social. (alterado pela Lei nº 4.575/10)

§ 1º. Os direitos da isenção do imposto são transmitidos aos dependentes até completarem dezoito anos, aos dependentes absolutamente incapazes e aos pensionistas enquadrados nos incisos VIII e IX (alterado pelas Leis ns. 4.475/09 e 4.575/10)

§ 2º As normas para obtenção de isenção, de que trata o inciso VI serão regulamentadas por Decreto.

§ 3º. O Poder Executivo concederá reduções no valor do imposto, mediante requerimento do contribuinte protocolizado até 30 de junho do exercício anterior ao do lançamento, na seguinte conformidade: (alterado pela Lei nº 4475/09)

I. vinte por cento (20%) para o imóvel que possua de vinte por cento (20%) a trinta por cento (30%) de área de terreno contendo arborização natural ou reflorestada, área cultivadas com fins comerciais, incidência no imóvel de área não edificante, definidas nas legislações próprias, tais como: servidão administrativa perpétua, reserva obrigatória de via marginal e rede de alta tensão de energia elétrica, e Área de Preservação Permanente – APP, conforme o disposto na legislação aplicável à matéria; (alterado pela Lei nº 4475/09)

II. trinta por cento (30%), para o imóvel que possua de trinta por cento (30%) até cinquenta por cento (50%) de área de terreno contendo arborização natural ou reflorestada, área cultivadas com fins comerciais, incidência no imóvel de área não edificante, definidas nas legislações próprias, tais como: servidão administrativa perpétua, reserva obrigatória de via marginal e rede de alta tensão de energia elétrica, e Área de Preservação Permanente – APP, conforme o

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

disposto na legislação aplicável à matéria; (alterado pela Lei nº 4475/09)

III. quarenta e cinco por cento (45%) para o imóvel que possua acima de cinquenta por cento (50%) de área de terreno contendo arborização natural ou reflorestada, área cultivadas com fins comerciais, incidência no imóvel de área não edificante, definidas nas legislações próprias, tais como: servidão administrativa perpétua, reserva obrigatória de via marginal e rede de alta tensão de energia elétrica, e Área de Preservação Permanente – APP, conforme o disposto na legislação aplicável à matéria. (alterado pela Lei nº 4475/09)

§ 4º O requerimento a que se refere o parágrafo anterior deverá ser protocolado no prazo estabelecido, devidamente instruído com:

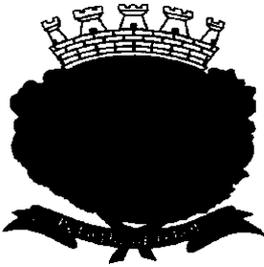
I. croqui ilustrativo do imóvel, contendo a sua localização e confrontação, bem como a identificação das áreas não edificantes existentes;

II. levantamento fotográfico ou laudo técnico emitido por profissional habilitado;

III. sendo constatado, por meio de vistoria efetuada no local, que o fator topografia interfere nas atribuições dos descontos nos benefícios previstos na legislação, poderá ser exigido a apresentação de levantamento planialtimétrico, contendo a completa caracterização do imóvel, devidamente elaborado por profissional habilitado.

§ 5º Será considerada arborização natural ou reflorestada, a área contendo espécies nativas ou exóticas de porte médio ou grande, assim como área objeto de recente implantação de projeto de reflorestamento em estágio inicial de formação, desde que possua densidade média de distribuição com o espaçamento de 3,00 x 3,00 metros.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 6º *Será considerada área de cultivo, para exploração comercial, em terreno de área superior a oitocentos (800,00 m²) metros quadrados, as plantações que atenderem o espaçamento previsto nas recomendações técnicas do respectivo plantio, a ser comprovada com a apresentação de documentos fiscais e inscrição nos órgãos públicos competentes, ou por laudo técnico emitido por profissional habilitado.*

§ 7º. *Os requerimentos de isenção previstos nos incisos VIII e IX deste artigo deverão ser protocolizados anualmente até o dia 30 de junho do exercício anterior ao do lançamento. (alterado pela Lei nº 4475/09)*

§ 8º. *Os requerimentos de redução previstos no § 3º deste artigo referentes a áreas não edificantes ou de preservação permanente serão válidos para os exercícios seguintes, enquanto não houver alteração no imóvel, independentemente de nova protocolização. (incluído pela Lei nº 4475/09 e alterado pela Lei nº 4.966/13)"*

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

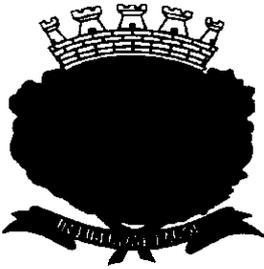
Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

"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*

(ACP)
✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Vislumbra-se no caso em tela o poder de iniciativa parlamentar para a concessão de isenção tributária de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.301, DE 25 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA. DESCONTO DE 100% (CEM POR CENTO) NO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO (IPTU) AOS IMÓVEIS EM QUE ESTEJAM INSTALADAS CLÍNICAS VETERINÁRIAS QUE PRESTEM ATENDIMENTOS AOS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO E/OU ATROPELADOS.

i. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária, em caso semelhante que também se referia a lei tributária benéfica. Precedentes.

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ii. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. Inaplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios. Precedentes. Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.

(...)

Pretende o Prefeito do Município de Nova Odessa obter “a procedência da demanda, a fim de que seja declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 3.301, de 25 de outubro de 2019” (fls. 32).

A ação é improcedente.

A Lei n. 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa, assim dispõe:

Art. 1º - *Fica estabelecido o desconto de 100% (cem por cento) no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos imóveis em que estejam instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimento aos animais em situação de abandono e/ou atropelados.*

Art. 2º. *A Municipalidade deverá proceder ao desconto à época do lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), independentemente de requerimento do contribuinte.*

Art. 3º. *As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas no orçamento, suplementadas se necessário.*

Art. 4º. *Esta lei será regulamentada por Decreto pelo Poder Executivo Municipal.*

Art. 5º. *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

O autor da ação invoca os seguintes artigos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria¹, para sustentar a alegação de inconstitucionalidade da legislação impugnada:

Artigo 5º - *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

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

[...]

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

[...]

IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...]

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no artigo 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o artigo 218, §5º, da Constituição Federal;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir "déficit" de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no artigo 165, §5º, da Constituição Federal.

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Não se vislumbra, nesse ponto, vício decorrente de usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Na realidade, a elaboração de lei tributária benéfica é de competência legislativa concorrente, nos termos dos artigos 24 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal:

Constituição Estadual

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

Constituição Federal

Art. 61. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

Assim, poderia mesmo integrante da Casa Legislativa municipal apresentar projeto de lei concessiva de isenção de imposto municipal.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária, em caso semelhante que também se referia a lei tributária benéfica, foi reconhecida pelo E. Supremo Tribunal Federal, ao decidir a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 743780/MG, 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. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (Rel. Min. Gilmar Mendes j. em 10/10/13 m.v.).

De outro lado, a exigência do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se aplica aos Municípios, razão pela qual a lei não padece do vício decorrente da ausência da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim dispõe o mencionado dispositivo constitucional:

Art. 113. *A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

De fato, a lei impugnada, ao conceder isenção tributária, cria renúncia de receita.

Contudo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores e deste C. Órgão Especial indica que o artigo 113 do ADCT tem por finalidade regular o "Novo Regime Fiscal no Âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União", instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016. Deve, portanto, ser interpretado restritivamente, aplicando-se apenas à União no que importa à implementação da aludida reforma fiscal, como se depreende da simples leitura do artigo 106 do ADCT:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Por essa razão, a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro imposta pelo dispositivo do ADCT não se aplica aos Municípios.

Nesse sentido, os recentes julgados deste C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Complementar Municipal de Marília nº 867, de 2-8-2019, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, após decurso do prazo para sanção Norma que isenta do IPTU imóvel com até 100m² de área construída. Incompatibilidade com os arts. 1º, 47, XIX, 'a', 144 e 176, § 6º, da CE/89; arts. 41, IV, 63, XVI, e 156 da Lei Orgânica Municipal; e art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal Inocorrência. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Orgânica do Município de Marília. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Mérito. 1 - Matéria tributária. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para iniciar processo legislativo, quando se tratar de matéria de natureza tributária, ainda que acarrete diminuição de receitas orçamentárias. Precedentes. Tema 682 analisado em sede repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480. 2 - Art. 113 do ADTC. Interpretação restritiva. Efeitos que se limitam ao 'Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União', não alcançando os municípios. Inteligência do art. 106 do ADCT. Precedentes deste Órgão Colegiado. 3 - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197593-42.2019.8.26.0000; Relator (a): Des. Carlos Bueno; Órgão Julgador:*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 12/03/2020; g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.968/2019, do Município de Ouro Verde, que revogou a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública COSIP. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Lei de natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Questão que 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." Artigo 113, do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias Artigo que não se aplica aos municípios. Aclara o artigo 106, do mencionado ADCT (inserto pela EC de número 95/16) que os artigos 107 a 114 integram o "Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". O mencionado artigo 113, então, há de ser interpretado de acordo com essa diretriz, aplicando-se no âmbito restrito exposto no parágrafo anterior. Precedentes Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2229204-13.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 18/02/2020; g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve a Lei nº 11.865, de 11 de fevereiro de 2019, de autoria do Poder Legislativo local, que "estabelece desconto de 15% (quinze por cento) no pagamento de IPTU Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana dos imóveis lindeiros localizados nas margens da Rodovia Raposo Tavares no âmbito do município de Sorocaba e dá outras providências". Leis infraconstitucionais e arguida Planta Genérica de Valores local que não servem de parâmetro de análise da ação de controle concentrado de constitucionalidade, enquadrando-se no controle de legalidade. 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. Observância da Tese de Repercussão Geral nº 682 do E. Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste C. Órgão Especial. Não ocorrência de ofensa ao princípio da capacidade contributiva. Norma que traz aspectos objetivos e condiciona a sua aplicação a habitações populares e que sejam afetadas pelo tráfego constante da rodovia, configurando diretamente a aplicação do princípio da capacidade contributiva assegurando o princípio da isonomia, constitucionalmente previsto. Não incidência do art. 113 do ADCT aos municípios por integrar, nos termos do art. 106, também do ADCT, o "Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167905-35.2019.8.26.0000; Relator (a): Des. Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/10/2019; Data de Registro: 24/10/2019; g.n.)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar n° 2.896, do Município de Ribeirão Preto, que prevê a concessão de benefício tributário por adoção de ações ecológicas no âmbito municipal. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional n°95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios. Precedente deste Órgão Especial no sentido de que o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional n°95/2016, não se aplica aos Municípios. O diploma impugnado não aborda matéria orçamentária, dispondo sobre direito tributário. Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6°, da CE. Precedentes do STF e deste Colegiado. Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da Constituição Estadual. Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário seguinte àquele em que for requerido. Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201892-

96.2018.8.26.0000; Relator (a): Des. Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/03/2019; Data de Registro: 21/03/2019)

Ante o exposto, julgo improcedente a ação, revogada a liminar concedida." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246409-55.2019.8.26.0000)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Se não bastasse, os julgados dão aplicação ao tema 682 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal:

“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.

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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."

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

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

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 09 de setembro de 2020.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)