Parecer nº 324/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 146/21 – Autoria Vereador Marcelo SussumuYanachi Yoshida – Mandato DiverCidade – "Dispõe sobre a reserva de vagas de emprego, estágio ou 'trainee' para pessoas autodeclaradas LGBTQIA+ nas empresas privadas e dá outras providências."

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **"Dispõe sobre a reserva de vagas de emprego, estágio ou 'trainee' para pessoas autodeclaradas LGBTQIA+ nas empresas privadas e dá outras providências"** de autoria do **Vereador Marcelo SussumuYanachi Yoshida – Mandato DiverCidade,** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

> *"Esse Projeto atende à necessidade de garantir empregabilidade às pessoas LGBTQIA+, em especial às transexuais e travestis, já que o preconceito é enorme para a contratação e para a manutenção do emprego, ocorrendo a demissão quando os colegas de trabalho ou empregadores tomam ciência da orientação sexual ou da identidade de gênero dos empregados.*
> *Segundo a ANTRA - Associação Nacional de Travestis e Transexuais, 90% desta população está na prostituição, então o que falta é oportunidade e políticas públicas que garantam a possibilidade e acesso à empregabilidade.*

(ACP)

É importante registrar que a garantia de direitos às pessoas LGBTQIA+ tem impacto direto no PIB do país. Estima-se que o PIB per capita do país possa aumentar em aproximadamente 2000 dólares quando o país observa os indicadores do índice Global Index on Legal Recognition of Homosexual Orientation (GILRHO).

Empresas que entendem a necessidade da inclusão, da diversidade e da igualdade em seus quadros são empresas seguras para investimento, menos arriscadas, com menos exposição a fraudes, a problemas de gestão. São empresas que geram um ambiente de desenvolvimento sustentável para o setor produtivo, para as pessoas empregadas e pra toda a cidade.

É nosso dever reduzir as desigualdades e é dever do Poder Público garantir a igualdade e a equidade. É dever do Poder Público construir políticas públicas que garantam a efetividade de direitos fundamentais e sociais e o trabalho é um destes direitos pelos quais devemos sempre prezar, já que a autonomia financeira está atrelada a tantos outros direitos."

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

No que tange à iniciativa a matéria tratada no projeto de lei também 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*

(ACP)

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

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

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*
> *Impugnação à Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, do Município de Sorocaba, que dispôs sobre incentivos fiscais para o fomento de atividades esportivas e paradesportivas e deu outras providências.*
> *Ato normativo de autoria parlamentar versando matéria tributária benéfica. Competência legislativa concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Não evidenciada ingerência da Câmara dos Vereadores local na competência constitucionalmente traçada ao Prefeito.*
> *Artigos 6º, caput, e 11, parte final. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município, com imposição de atribuições e prática de atos concretos de administração ao Poder*

(ACP)

Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo).

Artigo 4º. Instituição de benefício fiscal vinculado a receitas advindas de ISS e IPTU. Desrespeito ao preceito da não afetação de receita oriunda da arrecadação de impostos (artigo 176, inciso IV, da Carta paulista).

Outrossim, comando dirigido ao Alcaide para que fixe anualmente o percentual das receitas a serem utilizadas no programa de incentivo ao esporte. Caracterizada, também, interferência indevida em ato típico de Administração.

Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 4º e 6º, caput, não remanescem encargos financeiros à Administração local. Criação ou aumento de despesas não evidenciados.

Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º, 6º, caput, e 11º, parte final, todos da Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, do Município de Sorocaba.

(...)

3. De rigor a parcial procedência da ação.

Inicialmente, como de praxe, insta registrar que o exame da propalada inconstitucionalidade da lei ora enfocada terá por parâmetro os preceitos da Constituição do Estado de São Paulo e as normas da Constituição federal de repetição obrigatória no texto constitucional paulista, cuja observância é compulsória aos Municípios, à luz do artigo 144 da Carta Constitucional estadual.

3.1. À exceção dos artigos 4º, 6º, ***caput,*** *e 11º, parte final, da Lei nº 11.834/2018, cumpre registrar, desde logo, constitucionalmente demarcada ao Alcaide ou tampouco interferiu em assuntos típicos de gestão administrativa.*

Como visto, o diploma legal objeto desta demanda tem por propósito conceder benefícios fiscais, a pessoa física ou jurídica domiciliada

(ACP)

em Sorocaba, para o fomento de atividades esportivas e paradesportivas.

Em matéria tributária, certo é que nem a Lei Suprema nem a Constituição do Estado de São Paulo reservaram a deflagração do processo legislativo correlato ao chefe do Poder Executivo. É concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo a competência legislativa tributária.

Frise-se que a edição de lei de natureza tributária benéfica, como é a disciplinadora de incentivos fiscais - hipótese vertente -, ainda que eventualmente possa afetar a previsão orçamentária de receita, restringindo-a, não se sujeita ao alvedrio exclusivo do chefe do Poder Executivo.

A propósito da competência legislativa em matéria tributária, nela incluída a concessão de isenção fiscal, assim assentou o Pretório Excelso: "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal" [ARE 74348/MG (Tema de Repercussão Geral nº 682), Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 10 de outubro de 2013].

No mesmo sentido:

"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" (STF, RE 590.697-ED, Primeira Turma, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. em 06 de setembro de 2011).

"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, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, j. em 07 de maio de 1992).

(ACP)

Logo, na esfera municipal, tanto o Executivo como o Legislativo, desde que no âmbito do interesse local, naturalmente, são legitimados para deflagrar o processo legislativo em matéria tributária, ainda que benéfica.

(...)

4. Em decorrência do exposto, ***julgo parcialmente procedente*** *a ação, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 4º, 6º,* ***caput,*** *e 11º, parte final, da Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, do Município de Sorocaba."* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2071981- 94.2019.8.26.0000)

Outrossim, vislumbra-se no caso em tela o poder de iniciativa parlamentar para a concessão de benefícios tributários 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.

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.

(...)

(ACP)

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 clinicas 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.*

[...]

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

[...]

(ACP)

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

[...]

***Artigo 176** - São vedados:*

(ACP)

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.

§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.

(ACP)

§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.

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:

(ACP)

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:

***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.*

(ACP)

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: 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

(ACP)

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 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

(ACP)

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.)

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

(ACP)

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)**

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

(ACP)

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 inciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

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

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

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

(ACP)

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 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

(ACP)

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 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

(ACP)

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."

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

(ACP)

Todavia, ao contemplar matéria relativa a licitações e contratos o projeto apresenta alguns dispositivos em desconformidade com a repartição de competências estabelecidas na Constituição Federal conforme depreendem-se das seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> ***"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.813, DE 10 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE 'ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIA PELAS EMPRESAS QUE PRESTAREM OU EXECUTAREM SERVIÇOS OU OBRAS COM O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL' – ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO - RECONHECIMENTO – OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E AOS ARTIGOS 1º E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE". 'Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, não havendo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre regras especiais para processos licitatórios no âmbito municipal, de acordo com as peculiaridades locais, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente'. 'A edição de lei, por determinado ente da federação, que contrarie frontalmente critérios mínimos legitimamente veiculados pela União, em sede de normas gerais, ofende diretamente o texto constitucional. Precedentes do E. STF'. 'É inconstitucional a lei municipal que, em matéria inserida na competência legislativa da União para editar regras gerais, utiliza-se do argumento do interesse local para restringir ou***

(ACP)

ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional'. 'O Município pode 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), devendo suas leis guardar compatibilidade vertical com as normas editadas pelos demais entes da federação, não havendo espaço para inovações naquilo que a União já definiu e esgotou no exercício de sua competência privativa, sob pena de violação ao princípio federativo' (ADIN Direta de Inconstitucionalidade nº 2185932-32.2020.8.26.0000 - voto nº 32.621 nº 2194122-23.2016.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j.08/02/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.142, de 15 de dezembro de 2017, do Município de Rio Claro, que 'veda a participação em licitação e contratação de empresas cujos sócios ou proprietários tenham condenação por improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública ou outros ilícitos que impliquem malversação de recursos públicos' - Texto que estabelece critérios para a participação (ou exclusão) em processos licitatórios e celebração de contratações públicas como um todo - Característica de generalidade de seu conteúdo - Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República) e afronta ao artigo 144 da Carta Magna Paulista Precedentes. AÇÃO PROCEDENTE." (ADIN nº 2038573-49.2018.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j.08/08/2018)

De tal sorte que, respeitosamente, sugerem-se alterações no texto do projeto modificando a redação dos arts. 1º (suprimindo a expressão "que participem de licitação ou que mantenham contrato ou convênio"), 3º

(ACP)

(suprimindo o parágrafo único) e 5º (suprimindo no parágrafo único a expressão "bem como a celebração de novos convênios ou contratos").

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 poderá reunir 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 agosto de 2021.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)