



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 193 /2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 129/2018 – Aatoria do vereador Aldemar Veiga Junior – “Altera o artigo 2º da Lei nº 5.418/17, que institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária, na forma que especifica”.**

**À Comissão de Justiça e Redação  
Presidente Vereadora Dalva Berto**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera o artigo 2º da Lei nº 5.418/17, que institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária, na forma que especifica”.*

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa, haja vista competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

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

No que tange à matéria, sob o aspecto enfocado – alteração da legislação que dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

tributária - a proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II da CRFB), bem como dispor sobre os tributos de sua competência (art. 30, III, da CRFB):

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

*[...]*

Do mesmo modo, verificamos que o projeto atende à Lei Orgânica do

Município:

**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;*

**Artigo 8º** - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, complementar 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:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*[...]*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, em face do princípio da recepção constitucional, foi mantido também pela Constituição de 1988, em tudo o que não seja com ela incompatível, em atendimento ao primado da economia legislativa e por estar em consonância com as exigências do art. 146, CF. Assim vale destacar alguns dispositivos que tratam da determinação do sistema tributário e das competências tributárias a teor do texto constitucional:

*Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais."*

*"Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.*

Destarte, a outorga constitucional da competência tributária ao Município é plena, ressalvadas as limitações constitucionais.

Por tratar-se de matéria que não encontra previsão expressa no rol de competências privativas do Prefeito caberia a Câmara, portanto, propor lei disciplinando a matéria uma vez que o caso em tela enquadra-se na regra geral.

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

*Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...). (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Tendo em vista ainda, que o objeto do projeto não acarretará aumento de despesas ao Executivo também não incidirão sobre este as vedações impostas pela legislação que regula as matérias atinentes ao orçamento e às finanças públicas.

Cabe ressaltar, no que tange às regras de iniciativa, que a jurisprudência tem entendido que **em matéria tributária a competência legislativa é concorrente** (art. 61 da CF e art. 24 da CE), ainda quando tratar-se de norma tributária benéfica, vejamos:

***Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0171108-49.2013.8.26.0000***

*Comarca: São Paulo*

*Requerente: Prefeito do Município de Presidente Prudente*

*Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Presidente Prudente*

*Relator Ruy Coppola*

*Voto nº 25.990*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Presidente Prudente, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a alteração da base de cálculo para o efeito de cobrança da taxa de licença e fiscalização para empresas de moto taxistas naquele município. Inexistência de afronta a qualquer artigo ou princípio da Constituição Estadual.*

*Orientação do Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação improcedente.*

***Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0282214-84.2011.8.26.0000***  
***voto nº 29.221***

*Autor: Prefeito do município de Itapeçerica da serra*

*Réu: Presidente da Câmara municipal de Itapeçerica da serra*

*Comarca: São Paulo*

*Relator: Des. Luiz Pantaleão*

*Lei nº 2.040, de 1º de dezembro de 2009, do Município de Itapeçerica da Serra, que altera os incisos II e III da Lei Municipal nº 639, de 19 de dezembro de 1990, que institui o Código Tributário do Município de Itapeçerica da Serra.*

*Arguição de inconstitucionalidade. Redução de alíquotas da taxa de funcionamento. Iniciativa parlamentar. Rejeição de veto e promulgação pelo Presidente da Câmara Municipal. Competência*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*comum e concorrente (art. 61 da CF e art. 24 da CE). Inexistência de aumento de despesas.*

*Preservação da independência e harmonia dos Poderes.*

*Constitucionalidade reconhecida. Ação improcedente. Liminar cassada.*

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 0204846-62.2012.8.26.000**

*Comarca: São Paulo*

*Autor (s): Prefeita Municipal de Socorro*

*Réu (S): Presidente da Câmara Municipal de Socorro*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei complementar municipal nº 180, que alterou a redação do inciso V, artigo 41 do Código Tributário do Município de Socorro, isentando do IPTU os contribuintes aposentados que atendam aos requisitos estabelecidos - Vício de iniciativa - Invasão à esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo —Inocorrência—Competência legislativa concorrente em matéria tributária - Inexistência de ofensa a Constituição Bandeirante - Precedentes do Colendo Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada improcedente.*

Essa é a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal. Em acórdão, da lavra do em. Ministro Eros Grau, ficou consignado:

*“O texto normativo impugnado dispõe sobre matéria de caráter tributário, isenções, matéria que, segundo entendimento dessa Corte, é de iniciativa comum ou concorrente; não há, no caso, iniciativa [parlamentar] reservada ao Chefe do Poder Executivo. **Tem-se por superado, nesta Corte, o debate a propósito de vício de iniciativa referente à matéria tributária**” (ADI 3.809/ES, j. 14.6.07. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 15 out. 2008, g.n.).*

Os seguintes julgados comprovam essa assertiva:

*“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

IMPROCEDENTE" (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2150256-96.2015.8.26.0000**

Requerente: Prefeita do Município de Ribeirão Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Comarca: Ribeirão Preto

Voto nº 22130

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.

(...)

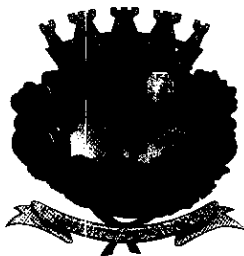
Cumpre anotar que o parâmetro específico do controle de constitucionalidade de Lei Municipal é a Constituição Estadual, cuidando-se de ofensa indireta que não admite o controle abstrato de constitucionalidade por violação às leis de diretrizes orçamentárias (norma infraconstitucional).

No caso em comento, em que pese entendimentos divergentes, a ação é improcedente, pois não se cogita de vício de iniciativa ou afronta ao princípio da separação de poderes.

Na hipótese, a norma impugnada versa sobre matéria tributária e não orçamentária. Destarte, não há que se falar em invasão de competência do Poder Executivo, tendo em vista prevalecer a competência concorrente para legislar sobre a matéria (artigo 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual).

Neste sentido:

"Merece prosperar a irrisignação. E isso porque o acórdão ora em análise entendeu inviável a edição de legislação, por iniciativa de membro do parlamento municipal, dispondo sobre matéria tributária. Sem razão, contudo. Esta Corte já se pronunciou, em diversas



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*oportunidades, pela plena possibilidade da iniciativa parlamentar, em edição de legislação acerca de tributos, vez que não há vedação, de índole constitucional, a impor reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo sobre esse tema (...)*. (Decisão monocrática proferida no RE 328950 / SP - SÃO PAULO (Min. DIAS TOFFOLI, DJ 15/06/2010).

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

*(Decisão monocrática proferida no RE 375959 / SP (Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ 09.02.2010).*

**“CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”** (ADI 2659 / SC, Relator (a): Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação, DJ 06-02-2004 PP-00022, EMENT VOL-02138-03 PP-00595).

*Via de consequência, a impugnação à Lei do Município de Ribeirão Preto que cria incentivos fiscais para o esporte, de iniciativa parlamentar, não vinga, mormente por não ostentar usurpação de atribuições do Executivo.*

*Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello adverte que:*

*...“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...”* (Cf. ADI 724 MC, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001- PP-00056 - Vol-02028-01 PP-00065).

*Sob idêntica ótica, já decidiu o Colendo Órgão Especial:*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 10.241, de 03 de setembro de 2012, do Município de Sorocaba. Norma que dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores mediante desconto no*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente. Improcedência da ação". (ADI 0276291-43.2012.8.26.0000, Relator: KIOITSICHICUTA, j. 26/06/2013).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Sorocaba - Lei Municipal nº 9.923/12 de iniciativa Parlamentar que concede desconto no IPTU às empresas certificadas pela norma ISSO 14001 - Possibilidade - Competência é concorrente em se tratando de matéria tributária, artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Bandeirante - Precedentes do STF - Ação improcedente". (ADI 0276316-56.2012.8.26.0000, Relator: SAMUEL JÚNIOR, j. 26/06/2013). Por tais razões, pelo meu voto, julgo improcedente a presente ação direta.*

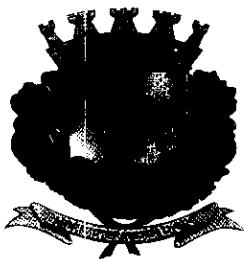
De tal sorte que o Parlamentar está legislando sobre matéria de interesse local, cuja iniciativa é concorrente, e não se revela contrária a Constituição.

Nesse mesmo sentido colacionamos julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*"Lei nº 3.085/2014, do Município de Monte Alto - Lei de iniciativa parlamentar que trata da concessão de benefícios de parcelamento aos contribuintes de tributos gerais do município de Monte Alto, com débitos inscritos em Dívida Ativa Tributária e não Tributárias - Redução do valor mínimo de cada parcela de 10% para 5% do salário mínimo vigente - Natureza tributária de lei que concede benefício fiscal - Vício de iniciativa de que não se cogita - Competência legislativa concorrente - Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte - Ainda que protraída a arrecadação, não será ela reduzida em decorrência da norma impugnada - Ausência violação a dispositivos constitucionais - Ação improcedente. (ADI nº 2215648-17.2014.8.26.0000, rel. Des. Luiz Antônio de Godoy, j. em 15.03.2015);*

Todavia, vislumbramos inconstitucionalidade no que concerne ao parcelamento de multas decorrentes de infrações de trânsito.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, a Constituição Federal reserva privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), competindo ao Município ordenar o trânsito urbano e o tráfego local nos limites do interesse local (art. 30, I e V).

Já o parcelamento das multas de trânsito é matéria que se insere nas normas de trânsito - não na ordenação do trânsito local - e, portanto, é de iniciativa legislativa privativa da União.

Ademais, ressalte-se que a Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em seu art. 284, regulamenta a forma de pagamento de multa imposta em razão de infração de trânsito:

*Art. 284. O pagamento da multa poderá ser efetuado até a data do vencimento expressa na notificação, por oitenta por cento do seu valor.*

*Parágrafo único. Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será atualizado à data do pagamento, pelo mesmo número de UFIR fixado no art. 258.*

A esse respeito, colacionamos julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.381, de 16 de junho de 2015, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre "o parcelamento de multas de trânsito no Município de Guarulhos e dá outras providências". Alegação de ofensa ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado. Não ocorrência. Lei que não cria ou aumenta despesa pública. Vício de iniciativa. Não ocorrência. Violação da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Não ocorrência. Lei que não dispõe sobre atividade própria do chefe do Executivo. Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI). Ocorrência. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ação julgada procedente."**

*(ADI 21998212920158260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Antônio Carlos Villen – 27/01/2016 – Votação Unânime – Voto nº 1787).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.027, de 16 de dezembro de 2003 e do Decreto nº 3.404, de 30 de junho de 2004, ambos do Estado do Mato Grosso. Parcelamento de multa de trânsito. Inconstitucionalidade formal. Violação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). Procedência da ação.

1. Não acolhida a preliminar de não conhecimento da ação quanto ao Decreto nº 3.404, de 30 de junho de 2004, em virtude da relação de dependência dos seus preceitos com a Lei nº 8.027, de 16 de dezembro de 2003, a qual a eles dá suporte de validade (cf. ADI nº 2.158/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 16/12/10; ADI nº 3.148/TO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28/9/07; ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º/9/06).

2. A questão já está pacificada na Corte, sendo múltiplos os precedentes em que se firma a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade de lei estadual que verse sobre parcelamento de multas de trânsito, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CF). Precedentes: ADI nº 3.196/ES; ADI nº 3.444/RS; ADI nº 3.186/DF; ADI nº 2.432/RN; ADI nº 2.814/SC. O Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97) já definiu as infrações de trânsito e determinou as penalidades e as medidas administrativas a serem aplicadas em cada caso (art. 161), fixando as multas correspondentes. Somente a própria União poderia dispor sobre as formas de parcelamento das multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização, o que resulta em nítida invasão de sua competência legislativa privativa pelo Estado do Mato Grosso.

3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 3.708/MT, Relator Ministro Dias Toffoli, julgada em 11.4.2013)

Destarte, considerando a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF) e dispor sobre o parcelamento de multas de trânsito sugerimos alteração do projeto para excluir a supressão do § 4º do artigo 2º da Lei nº 5.418/2017.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

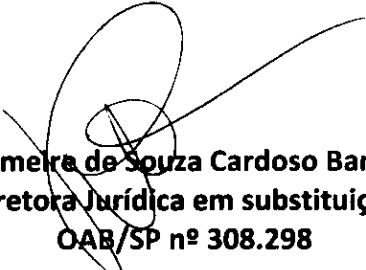
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, desde que atendida à recomendação supra o projeto reunirá condições de constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 19 de julho de 2018.



**Rosemeira de Souza Cardoso Barbosa**  
**Diretora Jurídica em substituição**  
**OAB/SP nº 308.298**