

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Manifestação Jurídica – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 62/19– Autoria Vereadores Franklin Duarte de Lima e Luiz Mayr Neto – “Dispõe sobre a alteração na Lei Municipal nº 3915/2005 – Código Tributário Municipal e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de manifestação jurídica referente ao projeto de substitutivo em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Primeiramente, reitero os fundamentos constantes do Parecer nº 31/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo).

Após análise do substitutivo apresentado concluo que sob o aspecto enfocado, a proposição **reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade**, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

DJ, aos 25 de abril de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 34/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 62/19 – Aatoria Vereador Franklin Duarte de Lima –
“Dispõe sobre a alteração na Lei Municipal nº 3915/2005 – Código Tributário
Municipal e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

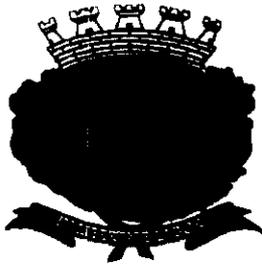
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que
“dispõe sobre alteração na Lei Municipal nº 3915/2005 – Código Tributário Municipal
e dá outras providências” de autoria do Vereador **Franklin Duarte de Lima** solicitado
pela Comissão de Justiça e Redação.

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

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

O Projeto Lei visa alterar o Código Tributário Municipal conforme
segue:

CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL	PROJETO DE LEI Nº 62/19
Art. 208. A hipótese de incidência da Taxa de Serviços Públicos é a utilização, efetiva ou potencial, dos seguintes serviços, colocados à disposição do contribuinte, com a necessária regularidade:	Art. 208 (...) I. (...) II. (...) III. (...) IV. (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p>(...)</p> <p>V. burocráticos.</p> <p>(...)</p> <p>§ 5º Entende-se por serviços burocráticos aqueles prestados pela municipalidade para:</p> <p>I. exame, apreciação ou despacho de requerimentos, papéis ou documentos;</p> <p>II. expedição de quaisquer atos, tais como certidões, atestados, certificados, alvarás, averbações, autenticações, busca, registro e anotações;</p> <p>III. extração de cópias de documentos e papéis por quaisquer meios, conforme indicados na tabela constante no anexo XI desta Lei.</p>	<p>V. (...)</p> <p>§ 1º (...)</p> <p>§ 2º (...)</p> <p>§ 3º (...)</p> <p>§ 4º (...)</p> <p>§ 5º (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p> <p>III. (...)</p> <p>§ 6º. É isenta da taxa de serviços públicos prevista no § 5º deste artigo, a Taxa de Expediente de Protocolização de Qualquer Natureza.</p>
<p>Art. 209. Contribuinte das taxas previstas nos parágrafos 1º a 3º, do art. 208 é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel situado em local onde o Município mantenha os serviços referidos nesses parágrafos; contribuinte da taxa prevista no parágrafo 4º, do mesmo artigo, é o usuário que utiliza o serviço de embarque nos terminais de ônibus do Município e o contribuinte da taxa prevista no parágrafo 5º é aquele que solicita os</p>	<p>Art. 209 (...)</p> <p>Parágrafo único – (Suprimido)</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p><i>serviços burocráticos prestados pela Municipalidade.</i></p> <p>Parágrafo único. <i>A taxa de Expediente para protocolização de qualquer natureza, prevista no Anexo XI desta Lei, não incide sobre os requerimentos do idoso, com mais de 60 (sessenta) anos e nem sobre entidade ou associação filantrópica sem fins lucrativos.</i></p>	
<p>ANEXO XI TABELA DE TAXAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.</p> <p>(...)</p> <p>Ordem/Especificação/% Sobre</p> <p>(...)</p> <p>19. Taxa de Expediente</p> <p>19.1/Protocolização de qualquer natureza /10</p>	<p>SUPRIMIDO</p>

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

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

"1-AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º e 2º, da lei complementar n. 308, de 17 de abril de 2.018, do Município de Palmital. Emenda parlamentar. Lei tributária benéfica. Isenção de tributo. Iniciativa parlamentar. Irrelevância de impacto financeiro-orçamentária.

2-Emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do Executivo, por meio da qual se concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial.

3-Inocorrência de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, ausência de ofensa a vício de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da iterativa jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência, outrossim, de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

poderes. Em se tratando de leis municipais de natureza tributária e não orçamentária, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

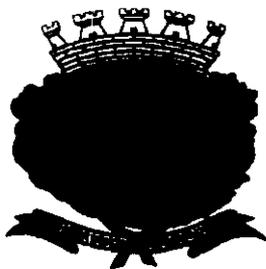
4-A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

5-Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

6-A questão 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.”

7-A lei de iniciativa parlamentar que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente. Inocorrência de violação dos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual.

8-Não se infere qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

9- Por fim, tocante ao princípio da isonomia, a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

10-Ação Julgada Improcedente."

(...)

Nessa esteira a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA 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.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Ação Direita de Inconstitucionalidade Art. 1º da Lei Complementar n. 330/2004, que acrescentou parágrafo único ao artigo 19 da Lei Municipal n. 1.890/93 (Código Tributário Municipal) - Dispositivo decorrente de emenda parlamentar, vetada pelo Chefe do Executivo, que concedeu isenção de IPTU aos proprietários de um único imóvel, construído para sua moradia, cujo valor venal seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00 - Matéria tributária



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

relativa a benefício que afeta o orçamento do Município, pois implica em renúncia de receita fiscal - Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade manifesta - Afronta aos artigos 5º; 47, inc. XI e XVII; 144 e 174, inc. II, III e § 6º, todos da Constituição Estadual Ação procedente" (fl. 212 grifos nossos).

2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 2º, 29, 61, § 1º, 84, inc. III e XXIII, e 165 da Constituição da República. Argumenta que "a iniciativa do processo legislativo tendente à promulgação de leis tributárias, no sistema constitucional inaugurado pela Constituição de 1988 é concorrente. Ao contrário do que decidiu a r. decisão ora combatida, a matéria examinada é de natureza tributária e não deve ser confundida com matéria orçamentária" (fl. 239).

Requer o provimento do recurso extraordinário, para que seja julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar municipal n. 330/2004. Apreciada a matéria trazida na espécie,

DECIDO.

3. Razão jurídica assiste ao Recorrente.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo.

Confiram-se, a propósito, os seguintes julgados:

"ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

processo legislativo em tema de direito tributário. – A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado” (ADI 724- MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001 grifos nossos).

E “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. (...) 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” (ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006 grifos nossos).

E ainda:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.” (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2007 grifos nossos). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido.

5. Ressalto, por oportuno, que, em se tratando de recursos extraordinários interpostos contra decisões de tribunais estaduais em controle abstrato de constitucionalidade, é possível o provimento por decisão do Relator desde que “o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecente no âmbito deste Tribunal” (AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo n. 566).

6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal. (STF, RE 541273/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, publicação 11/06/2010).

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

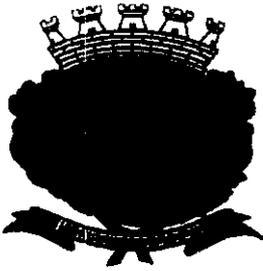
ESTADO DE SÃO PAULO

2. *A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.*

3. *Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (STF, ADI 2464, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 11/04/2017).*

Aliás, da mesma forma vem decidindo esse E. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 9.102/2016, do Município de Presidente Prudente, que “dispõe sobre a isenção de pagamento de IPTU para portadores de neoplasia maligna (CÂNCER) ou síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS)” Alegação de ofensa ao princípio da separação de poderes Inocorrência. Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de interferência indevida nas prerrogativas do Poder Executivo, em que pese a lei impugnada, dispondo sobre isenção de pagamento de IPTU, tenha reflexo orçamentário. Dificuldades anunciadas pelo proponente para o cumprimento da lei não justificam a declaração de inconstitucionalidade. Dificuldades de ordem material ou gerencial para a consideração de cada um dos casos de pedidos de isenção, para verificar se preenchidos os requisitos da lei e assim concretizar a isenção estabelecida, constituem consequência natural do processo de isenção, que se concretiza com o reconhecimento administrativo de preencher o interessado os requisitos previstos na lei, o que é inevitável Ausência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI nº 2207308-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, j. 28/06/2017).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Presidente Prudente que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU, nas hipóteses de aposentados e pensionistas de baixa renda, proprietários de um único imóvel residencial, utilizado para sua própria residência. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecução da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI nº 2071988-57.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/07/2017).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.724/15 ("Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e econômicos a novas empresas industriais, comerciais, agroindustriais, tecnológicas e prestadoras de serviço no Município de Lençóis Paulista"). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Ação direta de inconstitucionalidade. Imposição, nos artigos 4º, incisos II, V e VI e 14 da referida Lei 4.724/15, de obrigações à Administração Municipal. Descabimento. Competência exclusiva do Poder Executivo. Vício nessa iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente em parte, declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, incisos V e VI e 14 da Lei 4.724, de 25 de fevereiro de 2015, do Município de Lençóis Paulista, com efeitos a partir de 120 dias da data do julgamento. (TJSP, ADI



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nº 2039980-95.2015.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, Órgão Especial, j. 1º/07/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 8.875/2015 DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - IPTU ECOLÓGICO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO – IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO ARTIGO 5º E 47, INCISOS II E XIV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR. *Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente".* (TJSP, ADI nº 2273836-66.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, j. 06/04/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.595/2014 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o "IPTU VERDE" (desconto no IPTU às habitações sustentáveis), com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.605/2014. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente. (TJSP, ADI nº 2023248-39.2015, Rel. Des. Tristão Ribeiro, Órgão Especial, j. 10/06/2015)."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa feita, verifica-se que os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, impugnados não tratam de matéria orçamentária, mas sim de matéria tributária, cuja competência para início do processo legislativo é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Aliás, a questão 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."

Decidiu-se sobre a questão, em sede de repercussão geral, no ARE nº 743.480 DJe de 19.11.13 Rel. Min. GILMAR MENDES, nos seguintes termos:

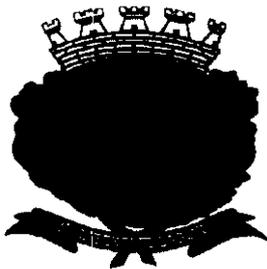
"Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2164028-24.2018.8.26.0000)

No tocante ao mérito o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se posicionou anteriormente pela inconstitucionalidade da denominada "taxa de expediente" por ferir o direito de petição garantido na Constituição Federal seguindo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Dispositivos da Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998, do município de Catanduva.

1 - Artigo 138, inciso I, c.c. item "3" da Tabela III constante do Anexo II, da lei impugnada. Instituição de "Taxa de Expediente" para prática de atividade



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

identificada como "Expedientes Diversos". Alegação de inconstitucionalidade por ofensa à disposição do art. 163, inciso I, da Constituição Paulista. Reconhecimento.

Nesse caso, a simples denominação do serviço taxado, "expedientes diversos", sem qualquer outra descrição ou referência específica sobre as hipóteses de incidência, já é suficiente para justificar o reconhecimento da alegada inconstitucionalidade, pois a "generalidade" e "imprecisão" da atividade atribuída à administração por abrir espaço à introdução de critérios subjetivos - é incompatível com os princípios da legalidade tributária e da tipicidade cerrada.

2 - Item 4 da Tabela III constante do Anexo II do art. 138, inciso I. Instituição de taxa para emissão de certidões. Alegação de Ofensa à disposição do artigo 164, inciso II, da Constituição Estadual, que veda expressamente a cobrança de taxas para obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimentos de interesse pessoal. Reconhecimento de inconstitucionalidade da exigência.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de destacar a importância dessa garantia constitucional, proclamando que "a imunidade tributária não constitui um fim em si mesma. Antes, representa um poderoso fato de contenção do arbítrio do estado na medida que esse postulado da constituição, inibindo o exercício da competência impositiva pelo Poder Público, prestigia, favorece e tutela o espaço em que florescem aquelas liberdades públicas" (ADI 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15/12/1993).

3 - Artigo 138, inciso II. Instituição de "taxa de expediente" para apresentação de petição ou documento a ser apreciado pela Administração. Alegação de inconstitucionalidade por ofensa à disposição do artigo 164, inciso I, da Constituição do Estado, que veda expressamente a cobrança de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

taxas pelo exercício do direito de petição ao Poder Público em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Reconhecimento.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, "o direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica com a explícita finalidade de viabilizar a defesa perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva" (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/08/1995).

4 - Art. 138, inciso III. Instituição de taxa para "lavratura de termo ou contrato". Alegação de ofensa à disposição do art. 160, inciso II, da Constituição Estadual. Reconhecimento, pois "o fato gerador da taxa é uma situação dependente de atividade estatal: o exercício do poder de polícia ou a oferta de serviço público ao contribuinte" (José Afonso da Silva, in "Curso de Direito Constitucional Positivo", 11ª ed, pag. 645), ao passo que a "a lavratura de termo ou contrato", prevista nesse dispositivo impugnado, não constitui, evidentemente, serviço público prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Vale dizer, com o pagamento dessa taxa o contribuinte não auferirá benefício ou contraprestação de qualquer natureza do Poder Público. Na verdade, é do interesse da própria Administração contratar com entidades ou particulares, via procedimento licitatório, bens e serviços voltados à consecução de suas necessidades hodiernas.

5 - Art. 171 da lei impugnada. Instituição de taxa de conservação de acesso com a finalidade de manter "em boas condições de uso as áreas de acesso aos imóveis urbanos". Alegação de ofensa à disposição do 160, inciso II, da Constituição Estadual. Reconhecimento.

Nesse caso, tal como na hipótese anterior, não há serviço público prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Como bem sustentado pela douta



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria de Justiça, nesse caso existe exercício de atividade típica da Administração local, destinada a fiscalizar o ordenamento urbanístico municipal à luz do poder de polícia administrativa, não podendo o contribuinte ser onerado por atividade cuja natureza se insere em atividade ordinária do Executivo Municipal, a ser custeada por diversa espécie tributária.

Ação julgada procedente.

(...)

Os dispositivos acoimados de inconstitucionais são aqueles constantes do documento de fls. 100/193, mais especificamente a fls. 136 e 143/144, redigidos da seguinte forma:

CAPÍTULO III

TAXA DE EXPEDIENTE

SEÇÃO I

DO FATO GERADOR.

“Art. 138. Constitui fato gerador da taxa de expediente:

I a prestação de serviços burocráticos postos à disposição do contribuinte, no seu exclusivo interesse;

II a apresentação de petição ou documento que deva ser apreciado por autoridade municipal;

III a lavratura de termo ou contrato.

SEÇÃO II

DA BASE DE CÁLCULO E DA ALÍQUOTA.

Art. 139. A taxa calcular-se-á de acordo com a Tabela III do Anexo II desta lei complementar.

.....

CAPÍTULO IV

Taxa de Conservação de Acesso.

Seção I.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do fato Gerador e da Incidência.

Art. 171. *A taxa de conservação de acesso tem como fato gerador os serviços prestados pelo Município com a finalidade de manter devidamente conservados e em boas condições de uso as áreas de acesso aos imóveis urbanos.*

Parágrafo único. *A área de acesso, para os fins deste artigo, é o trecho da via pública que confronta com o imóvel urbano e de cuja conservação depende a entrada e a saída de veículos ou o simples estacionamento, quando permitido, junto ao respectivo meio fio da mencionada área.*

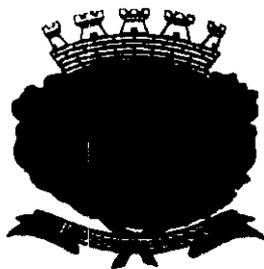
ANEXO II

.....

Tabela III

Taxa de Expediente.

Item	Descrição	Valor (UFIR)
1	<i>Averbação de firmas</i>	5
2	<i>Lavratura de termos e contratos</i>	5
3	<i>Expedientes Diversos</i>	2
4	<i>Expedição de alvarás em geral ou sua substituição, certidões negativas de tributos municipais, certidões em geral, por documento.</i>	5
5	<i>Busca de papéis arquivados ou entranhados em processo ou dados constantes de:</i> <i>a - até 10 (dez) anos ou fração</i> <i>b - acima de dez anos ou fração</i>	5
6	<i>Inscrição para concursos públicos. Os valores serão estabelecidos por ato do Executivo por ocasião da abertura de cada</i>	10



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

	<i>concurso público</i>	
7	<i>Segundas vias de lançamentos. Por guia</i>	3
8	<i>Fornecimento de cópias reprográficas. Por folha tamanho ofício 0,15</i>	0,15
9	<i>Fornecimento de cópias em papel heliográficos. Por m2</i>	5

*Esses dispositivos serão examinados a seguir, separadamente, começando pelo **artigo 138, inciso I, c.c. item "3" da Tabela III constante do Anexo II, da lei impugnada**, na parte que institui "Taxa de Expediente", no valor correspondente a 5 UFIR, pela prática de atividade identificada como **"Expedientes Diversos"**.*

*Nesse caso, a simples denominação do serviço taxado, "expedientes diversos", sem qualquer outra descrição ou referência específica sobre as hipóteses de incidência, já é suficiente para justificar o reconhecimento da alegada inconstitucionalidade, pois, nesse ponto, a "generalidade" e "imprecisão" da atividade atribuída à administração **por abrir espaço à introdução de critérios subjetivos** - é incompatível com os princípios da **legalidade tributária e da tipicidade cerrada**.*

Conforme lição de Roque Antônio Carrazza, "os elementos integrantes do tipo tributário devem ser formulados na lei de modo tão preciso e determinado, que o aplicador não tenha como introduzir critérios subjetivos na apreciação, que poderiam afetar, como já escrevemos, a segurança jurídica dos contribuintes, comprometendo-lhes a capacidade de previsão objetiva de seus direitos e deveres" (Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 416).

*De fato, somente se admite a criação de tributo por meio de lei que definida **expressa e taxativamente** todos os elementos necessários à tributação, vedada a interpretação extensiva ou analógica, daí o reconhecimento de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade do mencionado dispositivo, por ofensa à disposição do artigo 163, inciso I, da Constituição Paulista.

*A inconstitucionalidade também deve ser reconhecida com relação ao **item 4 da Tabela III constante do Anexo II do art. 138, I**, na parte em que condiciona a emissão de certidões, independentemente de sua natureza, ao recolhimento de taxa no valor correspondente a 5 UFIR.*

*É que o art. 164, inciso II, da Constituição Estadual veda expressamente a cobrança de taxas para obtenção de certidões em repartições públicas, **para defesa de direitos e esclarecimentos de interesse pessoal**. Como bem sustentado pela douta Procuradoria de Justiça, a Constituição Paulista "estabeleceu uma limitação ao poder de tributar, via imunidade tributária, sobre as taxas de obtenção de certidões em repartições públicas à defesa de direitos e esclarecimentos pessoais, visando garantir aos administrados a efetivação de certos direitos fundamentais, como ampla defesa e devido processo legal, posto que ao retirar do âmbito da competência tributária dos entes a edição de exação desse jaez o legislador constitucional preserva o acesso do cidadão a documentos públicos que lhe permitem a sua defesa em face de ilegalidades e abusos cometidos tanto pelos poderes públicos como por particulares em colaboração, construindo, assim, a tão almejada sociedade justa, objetivada pela Constituição Federal em seu art. 3º, inciso I" (fl. 17).*

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de destacar a importância dessa garantia constitucional, proclamando que "a imunidade tributária não constitui um fim em si mesma. Antes, representa um poderoso fato de contenção do arbitrio do estado na medida que esse postulado da constituição, inibindo o exercício da competência impositiva pelo Poder Público, prestigia, favorece e tutela o espaço em que florescem aquelas liberdade públicas" (ADI 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15/12/1993).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto ao artigo 138, inciso II, que institui “taxa de expediente” para apresentação de petição ou documento a ser apreciado pela Administração, a inconstitucionalidade também é manifesta, já que o artigo 164, inciso I, da Constituição do Estado veda expressamente a cobrança de taxas pelo exercício do direito de petição ao Poder Público em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder:

“Art. 164. É vedada a cobrança de taxas:

I pelo exercício do direito de petição ao Poder Público em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, “o direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante e prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica com a explícita finalidade de viabilizar a defesa perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva” (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/08/1995).

No que diz respeito ao art. 138, inciso III, impõe-se, igualmente, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por ofensa à disposição do art. 160, inciso II, da Constituição Estadual, já que “o fato gerador da taxa é uma situação dependente de atividade estatal: o exercício do poder de polícia ou a oferta de serviço público ao contribuinte” (José Afonso da Silva, in “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 11ª ed, pag. 645), ao passo que a “a lavratura de termo ou contrato”, prevista nesse dispositivo impugnado, não constitui, evidentemente, serviço público prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Vale dizer, com o pagamento dessa taxa o contribuinte não auferirá benefício ou contraprestação de qualquer natureza do Poder Público. Na verdade, é do interesse da própria Administração



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

contratar com entidades ou particulares, via procedimento licitatório, bens e serviços voltados à consecução de suas necessidades hodiernas.

Finalmente, no que diz respeito ao art. 171 da lei impugnada, também não há como negar a alegada inconstitucionalidade, considerando que a "Taxa de Conservação de Acesso" prevista nesse dispositivo não se coaduna com o art. 160, inciso II, da Constituição Estadual.

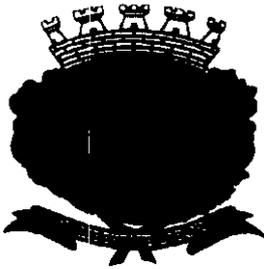
Nesse caso, tal como na hipótese anterior, não há serviço público prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Como bem sustentado pela douda Procuradoria de Justiça, nesse caso existe exercício de atividade típica da Administração local, destinada a fiscalizar o ordenamento urbanístico municipal à luz do poder de polícia administrativa, não podendo o contribuinte ser onerado por atividade cuja natureza se insere em atividade ordinária do Executivo Municipal, a ser custeada por diversa espécie tributária.

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em caso semelhante:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONSERVAÇÃO E CALÇAMENTO. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A taxa cobrada pela realização de obra pública ou pela limpeza, manutenção ou conservação de bens ou logradouros públicos é inconstitucional, uma vez que esses serviços são realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma geral e indivisível, cujo custeio deve ser realizado, em regra, por meio dos impostos ou contribuição de melhoria pública.

Precedentes: RE 576.321-RG-QO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJE 13/2/09, Súmula Vinculante 19 do STF, RE 140.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 8/9/95, RE 116.147, Rel. Min. Célio Borja, 2ª Turma, DJ 8/5/92, RE 412.689-AgR, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 24/06/05, ARE 698.248-AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, 2ª Turma, DJE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

8/11/13, RE 540.951-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 19/9/12, RE 337.349-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ 22/11/02.

2. No caso dos autos, a taxa é cobrada pela conservação de calçamento, serviço público prestado em benefício da população em geral e de forma indivisível, impondo-se, dessa forma, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

3. In casu, o acórdão recorrido assentou: “EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. SERVIÇO PÚBLICO INDIVISÍVEL E NÃO ESPECÍFICO. PREÇO PÚBLICO DE EMISSÃO E REMESSA DE CARNÊ PARA RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. COBRANÇA INDEVIDA.

São inconstitucionais as leis que instituem 'taxa de pavimentação' e 'taxa de limpeza e conservação' referentes a calçamentos e demais pavimentos de vias públicas, eis que não correspondem a serviços 'uti singuli' e sim a serviços 'uti universi'. É ilegal repassar aos contribuintes os encargos inerentes à atividade de recolhimento de tributos, através do chamado 'preço público' (ou taxa de expediente) relativo à confecção e à remessa dos respectivos carnês”.

4. Recurso DESPROVIDO” (STF, RE 656.751-SC, Rel. Min. Luiz Fux, 18/11/2014, DJe 21/11/2004).

Ante o exposto, pelo meu voto, JULGA-SE PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 171, “caput”, da Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998, do município de Catanduva, que institui “taxa de conservação de acesso” com a finalidade declarada de “manter devidamente conservados e em boas condições de uso as áreas de acesso aos imóveis urbanos”, bem como do artigo 138, incisos I, II e III, do mesmo diploma legal, na parte em que instituem taxa para prestação de serviços burocráticos consistentes em “Expedientes Diversos” (inciso I, c.c. Anexo II, Tabela III, item “3”) e “certidões” (inciso I,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

c.c. Anexo II, Tabela III, item "4", "apresentação de petição ou documento que deva ser apreciado por autoridade municipal" (inciso II) e "lavratura de termo ou contrato" (inciso III).

FERREIRA RODRIGUES

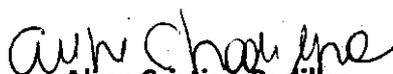
Relator" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2122174-89.2014.8.26.0000)

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, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 08 de abril de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795