



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 102/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Veto nº 21/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 65/19 – Autoria Vereador Henrique Conti – “Dispõe sobre mecanismos para fomentar a criação e ampliação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs e dá outras providências”

À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 90/19 que “Dispõe sobre mecanismos para fomentar a criação e ampliação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs e dá outras providências”.

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

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

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa, renúncia de receitas sem a apresentação de estudo de impacto orçamentário, ofensa ao pacto federativo e criação de atribuições às Secretarias.

O projeto visa criar mecanismos para fomentação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, RPPN, que é uma categoria de unidade de conservação criada pela vontade do proprietário rural, o proprietário assume compromisso com a conservação da natureza:

“Além de preservar belezas cênicas e ambientes históricos, as RPPNs assumem, cada vez mais, objetivos de proteção de recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção de equilíbrios climáticos ecológicos entre vários outros serviços ambientais. Atividades recreativas, turísticas, de educação e pesquisa são permitidas na reserva, desde que sejam autorizadas pelo órgão ambiental responsável pelo seu reconhecimento.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Reserva Particular de Patrimônio Natural – RPPN

A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN é uma unidade de conservação de domínio privado e perpétuo, com objetivo de conservação da biodiversidade, sem que haja desapropriação ou alteração dos direitos de uso da propriedade. Pode ser criada em áreas rurais e urbanas, não havendo tamanho mínimo para seu estabelecimento.

Pessoas físicas, jurídicas, ONGs, entidades civis ou religiosas podem requerer o reconhecimento total ou parcial de suas propriedades como RPPN, desde que sejam os legítimos proprietários da área.

O pedido de reconhecimento da RPPN é iniciativa do proprietário, formalizada mediante requerimento ao Poder Público. Uma vez instituída, a reserva passa a integrar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, conforme previsto na Lei Federal nº 9.985/2000.

Atributos

Para ser reconhecida como RPPN, a área deve apresentar atributo ambiental que justifique sua criação, como a presença de vegetação nativa que represente o bioma da região, a exemplo da Mata Atlântica e do Cerrado. Além disso, recursos hídricos, tais como nascentes e cursos d'água, a mata ciliar, a fauna e flora e a paisagem são aspectos que contribuem para compor as características da reserva.

Importância

Atualmente, restam apenas 17,5 % de vegetação natural no Estado São Paulo, perfazendo uma área de 4,34 milhões de hectares, segundo o Inventário Florestal do Estado de São Paulo (IF/SMA, 2010). Desse total, cerca de 77%, aproximadamente 3,34 milhões de hectares, encontram -se em propriedades particulares, fazendo com que a criação de RPPN seja um importante instrumento para a conservação da biodiversidade em terras paulistas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, as RPPN proporcionam:

- *Garantia da perpetuidade da área natural;*
- *Garantia da proteção das espécies, habitat, ecossistemas e a manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;*
- *Conservação dos atributos cênicos e ou paisagísticos;*
- *Contribuição com a proteção de áreas remanescentes no entorno de Unidades de Conservação, formando corredores ecológicos, assegurando o fluxo gênico entre as áreas;*
- *Contribuição com o aumento das áreas protegidas no Estado de São Paulo;*
- *Promoção de ações de educação ambiental;*
- *Incentivo ao ecoturismo, recreação e lazer em áreas naturais e*
- *Contribuição com a geração e aumento do conhecimento científico.*

Usos possíveis

Nas RPPN podem ser desenvolvidas, a critério do proprietário, atividades de pesquisa, ecoturismo, educação ambiental que podem contribuir para a geração de renda no imóvel.

Benefícios

Uma vez instituída, o proprietário da RPPN tem a possibilidade de acesso aos seguintes benefícios:

- *Isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre a área da RPPN (lei 9393/96).*
- *Concessão de garantias legais nas ações de proteção e defesa do patrimônio natural existente no imóvel.*
- *Inclusão no "Plano de Policiamento Ambiental para Apoio à Proteção das RPPN" realizado pela Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo.*
- *Prioridade de análise de pedidos de crédito rural em bancos oficiais.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- *Prioridade de análise para projetos apresentados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).*
- *Captação de recursos junto às fontes públicas. Maiores detalhes veja a publicação "Caminho das Pedras" – Manual de acesso aos recursos públicos nacionais para proprietários de RPPN".*
- *Captação de recursos junto às ONGs, a partir de projetos referentes à implantação e gestão de RPPNs, com destaque ao "Programa de Incentivo às RPPN" da Aliança para a Conservação da Mata Atlântica.*
- *Prioridade pela CETESB na análise de pedidos de licenciamentos, em imóveis que tenham RPPN.*
- *Participação em editais para Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).*

Compromissos

O proprietário de uma RPPN tem os seguintes compromissos para garantir a conservação da área:

- *Manutenção dos atributos ambientais, adotando medidas de proteção.*
- *Elaboração e implantação o Plano de Manejo.*
- *Divulgação da RPPN na região.*
- *Sinalização com placas as vias de acesso e os limites da RPPN.*
- *Informar sobre as condições e atividades desenvolvidas na área por meio de relatório a ser enviado anualmente ou quando solicitado pelos órgãos que instituíram a reserva." (Fundação Florestal do Governo do Estado de São Paulo, fonte: <http://fflorestal.sp.gov.br/pagina-inicial/rppn/>)*

A figura da Reserva Particular do Patrimônio Natural, RPPN, foi instituída pela Lei Federal nº 9985/2000 que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências":



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.”

“Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

(...)

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.”

“Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.”

De modo que no âmbito federal a matéria foi tratada pelo Decreto nº 5746/2006 que “Regulamenta o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza”:

“Art. 1º A Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN é unidade de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

Parágrafo único. As RPPNs somente serão criadas em áreas de posse e domínio privados.

Art. 2º As RPPNs poderão ser criadas pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, sendo que, no âmbito federal, serão declaradas instituídas mediante portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.”

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. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;”

Ademais 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 municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal estabelece já em seu primeiro artigo que é princípio fundamental do Município a defesa do meio ambiente, entendido no pleno sentido do termo e prossegue:

“Art. 178. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, inclusive no local de trabalho, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público Municipal, o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.”

O Supremo Tribunal Federal havia reconhecido o tema como Repercussão Geral nº 145: *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art, 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)” (RE 586224) e proferiu o seguinte julgado recentemente:*

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SACOLAS PLÁSTICAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1. A hipótese não se assemelha ao Tema 970 – análise das inconstitucionalidades formal e material de lei municipal que dispõe sobre meio ambiente –, pois a presente lei não exige o uso de sacolas plásticas biodegradáveis ou recicláveis pelos estabelecimentos comerciais e industriais, ao passo que a lei em análise proíbe que sejam usadas sacolas plásticas para transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais.
2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (Tema 145).
3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não cabe a fixação de honorários.
4. Agravo interno a que se nega provimento.

(...)

"Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que "não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado". Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre "produção e consumo", "conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, incisos V, VII e VII).

Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II).

Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.

(...) a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos." (artigo 9º).

E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes", assim como "a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural" (artigo 180, incisos I e III).

Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes "providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico" (artigo 191).

Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam "a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora" e a "minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação" (art. 2º, incisos IV, V e VI).

Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.

Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado." (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 901.444 SÃO PAULO)

Vislumbra-se também no caso em tela o poder de iniciativa parlamentar para a concessão de benefícios de natureza tributária de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em conformidade com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 682:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar do Município de Bertioga nº 138/2018 que 'concede remissão tributária para as organizações religiosas da forma como especifica, e dá outras providências'. Inicialmente, cumpre lembrar que na ação direta de inconstitucionalidade, a causa petendi é aberta permitindo a análise de outros aspectos constitucionais da questão. Assim, a presente ação há de ser analisada não só à luz das teses trazidas pelo autor, como também, sob o aspecto da violação ao princípio da reserva legal art. 163, § 6º, da Constituição Estadual.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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”.

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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.”

Noutro giro, diferentemente do alegado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, não há falar em declaração de inconstitucionalidade da expressão “locadora, cessionária ou que detenha o imóvel como se dona fosse a qualquer título”, constante no § 1º, do artigo 3º e da alínea “e”, do artigo 4º, da lei complementar impugnada. Entendimento diverso consagraria apenas às entidades religiosas capazes de adquirir os prédios necessários aos seus cultos os benefícios da garantia constitucional, o que importaria em indevida afronta ao princípio da igualdade preconizado no artigo 5º da Carta Magna e art. 163, inciso II da Constituição Estadual.

Diferentemente do alegado na petição inicial, a Lei Complementar Municipal impugnada não configura “lei autorizativa”, pois não faculta ao Chefe do Poder Executivo Municipal a concessão da remissão tributária.

Assim, não se vislumbra ofensa ao artigo 163, § 6º, da Constituição Estadual, uma vez que o próprio ato normativo impugnado concede remissão tributária às organizações religiosas estabelecidas no Município, conforme se observa do artigo 1º, da lei complementar municipal combatida.

AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Leciona J. J. Canotilho que “[d]uas ideias básicas continuam a estar subjacentes à separação funcional dos órgãos constitucionais. Um, é da ordenação de funções através de uma ajustada atribuição de competências expressa na fixação clara de regras processuais e na vinculação à forma jurídica dos poderes a quem é feita essa atribuição. Nessa perspectiva, ou seja, como racionalização, estabilização e delimitação do poder estadual, a separação dos poderes é um princípio organizatório fundamental da Constituição. (...) O carácter constitutivo da separação constitucional de competências justifica os termos restritivos das delegações de competências dos órgãos de soberania (cfr. art. 114.72). A delegação indiscriminada de competências constituiria uma porta aberta para a dissolução da ordenação democrática das funções, constitucionalmente estabelecida (cfr. infra, Parte IV, Padrão III). Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controlo recíproco do poder (checks and balances) e uma organização jurídica de limites dos órgãos do poder”.

De outra banda, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: “[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” ou seja, em



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos em que predomine o interesse local ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores”.

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto matérias de natureza tributária, de interesse local, estão incluídas na competência da Câmara Municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República: “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas do Executivo, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

(...) Como já afirmado alhures, não se vislumbra, no caso, o alegado vício formal de iniciativa da norma municipal supramencionada.

(...) In casu, não restou demonstrada a violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Frise-se, ainda, que a matéria veiculada na lei complementar municipal impugnada encerra remissão tributária, que não deve ser confundida com matéria orçamentária.

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***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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).

(...)

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 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

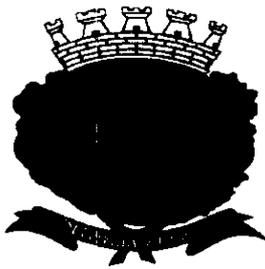
DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO ARTIGO 5º E 47, INCISOS II E XIV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.

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).

Desta feita, verifica-se que a Lei Complementar Municipal impugnada não trata 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."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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."

Destarte, não há falar em inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado.

Noutro giro, diferentemente do alegado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, não há falar em declaração de inconstitucionalidade da expressão "locadora, cessionária ou que detenha o imóvel como se dona fosse a qualquer título", constante no § 1º, do artigo 3º e da alínea "e", do artigo 4º, da lei complementar impugnada.

Frise-se que, nas hipóteses em que as organizações religiosas figurarem como locadoras de imóveis de suas propriedades, há imunidade constitucional, com base no artigo 150, VI, "b", da Constituição Federal, se o valor dos aluguéis reverterem às suas atividades.

Nesse sentido a Súmula Vinculante nº 52, do STF: "Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, "c", da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas."

Quiçá, dúvida haveria nas hipóteses em que as entidades religiosas figurassem como cessionárias ou meras detentoras a qualquer título de imóveis, por suposta violação ao princípio da desigualdade, uma vez que, nesses casos, encerraria favorecimento a "uma gama específica de proprietários de imóveis do Município, quais sejam, aqueles que porventura



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

loquem suas propriedades ou a cedam a templos religiosos ou, mesmo permitam que essas entidades detenham os imóveis a qualquer título e deles se utilizem para suas atividades” (fls. 146).

No entanto, este Colendo Órgão Especial já se debruçou sobre esta questão no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2253861-24.2016.8.26.0000, Ação julgada procedente em parte, sendo Relator Designado o Exmo. Desembargador Moacir Peres, julgada em 31 de maio de 2017, cujo elucidativo trecho do voto, peço vênia para transcrever:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 4.768, de 17 de abril de 2014, do Município de Suzano, que “dispõe sobre a concessão de isenção do pagamento do IPTU aos imóveis locados por templos religiosos”. Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa. Entendimento consagrado pelo E. STF de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio. Desrespeito, contudo, ao artigo 163, incisos II e VI, 'b', e § 4º, da Constituição Estadual. Violação ao princípio da isonomia tributária. Dentro do grupo escolhido para se beneficiar da isenção tributária (entidades religiosas que são locatárias de imóveis no Município de Suzano), o estabelecimento de qualquer restrição ou distinção desmotivada representa uma verdadeira violação ao princípio da isonomia e limita indevidamente à liberdade religiosa.

Configurada a inconstitucionalidade da expressão “há pelo menos 06 (seis) meses” (g.n.), constante do caput do artigo 2º da lei vergastada Ação julgada parcialmente procedente. (...)

“Entretanto, com relação aos fundamentados para reconhecer a ofensa à igualdade tributária pela legislação local, divergi do douto Relator sorteado, Exmo. Desembargador Ricardo Anafe.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em seu voto, o ilustre magistrado entendia que a "legislação local concede injustificado privilégio aos proprietários de imóveis do Município locados ou cedidos a templos religiosos. (...) Nesse contexto, o legislador local ao permitir que imóveis locados ou cedidos aos templos religiosos sejam alcançados pela isenção do pagamento de IPTU, estendeu a imunidade constitucional prevista no artigo 150, VI, "b", da Constituição Federal, que beneficia templos de qualquer culto, ao proprietário do imóvel locado ou cedido, tendo em vista o fato de o contribuinte de direito do IPTU ser o proprietário" (g.n.).

De fato, a Lei n. 4.768/14, do Município de Suzano, relaciona-se intimamente com a imunidade religiosa conferida pela Constituição Federal, em seu art. 150, VI, "a", reproduzida na Constituição Estadual em seu art. 163, VI, "b", que veda a instituição de impostos sobre templos de qualquer culto.

No entanto, ao que parece, a intenção do legislador municipal não foi estender a referida desoneração aos proprietários de imóveis cedidos ou locados a templos, mas sim beneficiar entidades religiosas que, injustificadamente, estavam à margem do privilégio constitucionalmente reconhecido.

A imunidade tributária representa uma limitação ao poder de tributar e, nos dizeres de Luciano Amaro, "é, assim, a qualidade da situação que não pode ser atingida pelo tributo, em razão de norma constitucional que, à vista de alguma especificidade pessoal ou material dessa situação, deixou-a fora do campo sobre que é autorizada a instituição do tributo" (Direito Tributário Brasileiro, 3ª Ed., São Paulo, Saraiva: 1999, pag. 145).

No tocante à imunidade dos templos, seu valor axiológico reside no princípio da liberdade religiosa, insculpido no art. 5º, inciso VI da Constituição Federal: "é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”.

O constituinte, ao delimitar a imunidade religiosa, não pretendeu restringir a sua incidência apenas ao edifício em que a fé é professada, buscando conferir uma máxima efetividade à referida garantia, compreendendo como templo todas as atividades, patrimônios, rendas e serviços que, direta ou indiretamente, viabilizam o culto, entendimento já pacificado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal (RE 325822, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2002).

Nota-se, assim, que a instituição da imunidade religiosa não tangencia, diretamente, questões relativas à propriedade do bem, visto que, conforme assinalado, o templo não se caracteriza pelo imóvel em si, mas sim pela sua destinação ou vinculação ao culto.

Nessa senda, ensina o Professor Luís Eduardo Schoueri, Titular de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: “não se indaga acerca do proprietário do imóvel, que é, em última análise o contribuinte do IPTU. Este será desobrigado do pagamento do imposto não por sua condição pessoal, mas por mero vínculo com uma realidade de fato, esta sim imunizada” (Direito Tributário, 1ª Ed., Saraiva: 2011, pág. 389, g.n.).

Ocorre que, analisando a matéria sob o viés prático da responsabilidade pelos pagamentos dos tributos, infere-se que a condição da entidade religiosa ser proprietária, ou não, do prédio em que realiza seus cultos, passou a ser um fator relevante para a regulamentação do tema.

Ora, não há controvérsia no que se refere à não incidência do IPTU, quando a entidade religiosa é proprietária de imóveis e os utiliza, direta ou indiretamente, na manifestação de sua liturgia.

Por outro lado, em regra, também não haveria qualquer discussão nos casos em que as entidades religiosas fossem locatárias ou cessionárias dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

edifícios em que celebram seus cultos, ao passo que, a princípio, o contribuinte do IPTU é a pessoa física ou jurídica que mantém a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado em zona ou extensão urbana.

Não obstante, é público e notório que, nos contratos de locação, os proprietários normalmente transferem os encargos financeiros que incidem sobre o bem aos locatários, hipótese que é, inclusive, autorizada pelo art. 25 a Lei nº 8.245/91.

Conseqüentemente, as entidades religiosas instaladas em imóveis locados, simplesmente pelo fato de não serem proprietárias dos prédios que ocupam, são atingidas pela incidência do IPTU, sempre que os encargos lhe são repassados pelo contrato de locação. Surge, então, o conflito sobre o qual se debruça esta ação direta de inconstitucionalidade.

O legislador do Município de Suzano, através da lei impugnada, isentou do pagamento de IPTU os imóveis comprovadamente cedidos ou locados às organizações religiosas.

Importa destacar que a lei impugnada apenas conferiu o benefício aos templos religiosos que comprovassem a presença, nos contratos de locação ou comodato, de cláusula transferindo ao locatário ou comodatário a responsabilidade pelo pagamento do IPTU.

Com efeito, sintetizando o caso em concreto, de um lado temos as organizações religiosas que são proprietárias dos locais em que realizam os seus cultos, imóveis imunes à incidência do IPTU; e de outro, as entidades religiosas de menor porte, que professam sua fé em edifícios alugados ou cedidos, as quais, comumente, respondem pelos encargos incidentes sobre o imóvel.

Verifica-se, assim, a existência de situações equivalentes, templos e atividades relacionadas ao culto, que são tratadas de forma diferenciada, sem qualquer justificativa séria, legítima ou razoável. O legislador municipal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aqui, portanto, não visou instituir um tratamento desigual entre os contribuintes do IPTU, promovendo, ao contrário, um tratamento isonômico às entidades religiosas, independentemente da capacidade econômica que possuam.

À evidência, a igualdade “não é aquela obtida pela aplicação da lei igualmente entre os homens. Só há efetiva igualdade quando a própria lei observa, na escolha dos critérios de discrimen, elementos que encontrem fundamento em valores pertinentes ao objetivo da norma e compatíveis com aqueles acolhidos pela Constituição”.

Nesse liame, não se constata na isenção do IPTU aos imóveis locados ou cedidos a templo, a instituição de uma diferenciação odiosa pelo Município. Isso porque é possível especificar alguns critérios para a juridicidade da isenção: “(a) ter fundamento na proteção de um valor econômico ou social consagrado constitucionalmente; (b) haver pertinência lógica entre o seu fundamento e os elementos que atinge na obrigação tributária; (c) ser concedida por meio de mecanismos razoáveis e em valores proporcionais ao fim buscado”, os quais foram atendidos na hipótese em apreço.

Entendimento diverso consagraria apenas às entidades religiosas capazes de adquirir os prédios necessários aos seus cultos os benefícios da garantia constitucional, o que importaria em indevida afronta ao princípio da igualdade preconizado no artigo 5º da Carta Magna e art. 163, inciso II da Constituição Estadual.

Ademais, nos casos em que o templo locatário se torna responsável contratualmente pelo pagamento do IPTU, o culto e a manifestação litúrgica acabam se tornando vulneráveis às ingerências tributárias do Estado, representando um verdadeiro óbice à liberdade da prática religiosa, na medida em que é vedado aos entes federativos embaraçar os cultos religiosos ou igrejas, ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência (art. 19, I da CF)”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

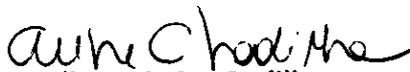
Nessa toada, imperioso destacar que a Lei Complementar Municipal nº 138/2018 não fere o pacto federativo constitucional, tampouco o princípio da isonomia tributária, insculpido no artigo 163, da Constituição do Estado de São Paulo, ou, os artigos 5º, 25, 47, incisos II, III e XIV e 144, da mesma Carta,” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2151405-25.2018.8.26.0000)

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade em conformidade com os entendimentos da jurisprudência pátria exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Supremo Tribunal Federal.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

D.J., aos 14 de junho de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Jurídica OAB/SP nº 167.795