



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 149/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 150/19 – Aatoria Vereador Edson Secafim – “Dispõe sobre a isenção do pagamento da CCIP – Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, aos idosos e aposentados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a isenção do pagamento da CCIP – Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, aos idosos e aposentados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade e dá outras providências”** de autoria do Vereador Edson Secafim solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

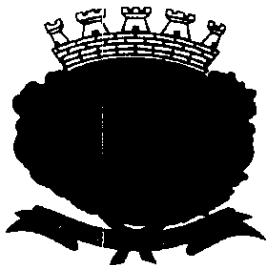
Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

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

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;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.337/2017, QUE ACRESCENTOU OS PARÁGRAFOS 1º, 2º, 3º E 4º AO ARTIGO 4º DA LEI Nº 5.875/2002, AMBAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE – ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO ISENÇÃO DA ‘TAXA DE CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA’ AOS CONTRIBUINTES VINCULADOS ÀS UNIDADES CONSUMIDORAS CLASSIFICADAS COMO ‘TARIFA SOCIAL DE BAIXA RENDA’ - NATUREZA TRIBUTÁRIA -



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 - 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”.

“As proposições legislativas instituidoras de benefícios fiscais não se submetem à reserva de iniciativa prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, ainda que impliquem reflexos orçamentários, na medida em que o ato de legislar sobre direito tributário não se confunde com o ato de legislar sobre o orçamento”.

(...)

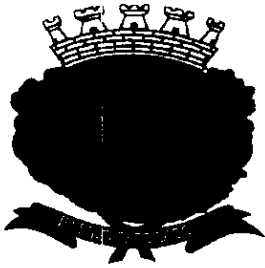
A ação é de ser julgada improcedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor, verbis:

“Artigo 1º - Ficam acrescentados os § 1º, 2º, 3º e 4º ao artigo 4º da Lei 5.875, de 27 de dezembro de 2002, com a seguinte redação:

'Artigo 4º - (...)

§ 1º - ficam isentos da Taxa de Contribuição de Iluminação Pública, os contribuintes vinculados às unidades consumidoras classificadas como 'Tarifa Social de Baixa Renda', pelo critério da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - A isenção da Contribuição de Iluminação Pública, a que se refere o parágrafo anterior, será aplicada para as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, desde que atendam a, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal - CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou

II - tenham entre seus moradores quem receba o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, nos termos da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

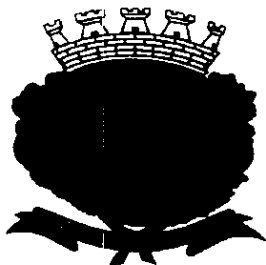
§ 3 - A isenção da Contribuição de Iluminação Pública será aplicada somente a uma única unidade consumidora por família de baixa renda.

§ 4º - Excepcionalmente, serão também beneficiadas com a isenção da Contribuição de Iluminação Pública as unidades consumidoras habitadas por famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, com renda mensal de até três salários mínimos, que possuam entre seus membros pessoa com doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente e comprovado, requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandam consumo de energia elétrica.'

Artigo 2º - O parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 5.875, de 27 de dezembro de 2002, fica transformado em § 5º, mantida a redação.

Artigo 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" (cf. fls. 10/11).

Segundo se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar, sendo promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ao contrário do que sustenta o requerente, a matéria tratada na Lei Municipal nº 9.337/2017 não traduz ofensa ao princípio da separação dos poderes por invasão da esfera executiva, mostrando-se equivocado o entendimento de que o texto normativo impugnado diz respeito à legislação orçamentária.

Na verdade, cuidando-se de Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP ou COSIP), prevista no artigo 149-A da Constituição Federal, a norma combatida possui natureza jurídica tributária, tema cuja iniciativa não pertence, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, não havendo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre 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.

Destaco, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação deste C. Órgão Especial, verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve o art. 1º da Lei nº 3.292/2015, do município de Casa Branca, o qual insere parágrafo único no art. 1º da Lei nº 2.573/2002, instituindo isenção da Contribuição de Iluminação Pública aos contribuintes vinculados às unidades consumidoras classificadas como 'tarifa social de baixa renda' pela ANEEL - Inconstitucionalidade – Não configuração - Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo - Reflexo no orçamento municipal que não se confunde com a competência para legislar - Criação de normas tributárias e não de leis orçamentárias - Texto legal impugnado que não impõe obrigações ao Executivo e nem aumento de despesas –



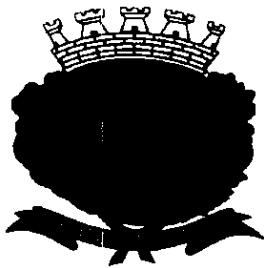
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Fundamentos ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal que não podem servir de parâmetro do controle de constitucionalidade, enquadrando-se no controle de legalidade - Precedentes deste C. Órgão Especial - Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154185-06.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Alvaro Passos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santa Barbara D'Oeste. Lei Complementar Municipal nº 209, de 06.02.15, de iniciativa parlamentar, sobre a extinção da Contribuição de Iluminação Pública - CIP. Admissibilidade. Competência concorrente em se tratando de matéria tributária. Art. 61 da Constituição Federal e art. 24 da Constituição Estadual. Precedentes. Improcedente a ação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2025935-86.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.089, de 10 de Janeiro de 2012, do Município de Bom Jesus dos Perdões, que revogou a legislação anterior instituidora da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta – Previsão legal que, a despeito de produzir reflexos no orçamento municipal, apenas disciplina questão de natureza tributária, cuidando-se, portanto, de matéria de competência legislativa concorrente dos poderes Executivo e Legislativo - Precedentes do STF e deste Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0158654-37.2013.8.26.0000, Relator Desembargador Paulo Dimas Mascaretti).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Lembre-se, ainda, entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal, verbis:

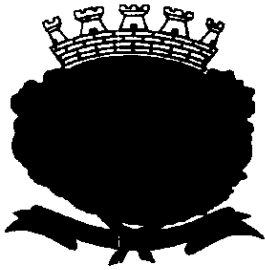
"Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência" (ARE nº 743.480 RG/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes).

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.

(...)

2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697- ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte" (AI nº 809.719 AgR/MG, Relator Ministro Luiz Fux).

Logo, as proposições legislativas instituidoras de benefícios fiscais não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, ainda que impliquem reflexos orçamentários, na medida em que o ato de legislar sobre direito tributário não se confunde com o ato de legislar sobre o orçamento, verbis:

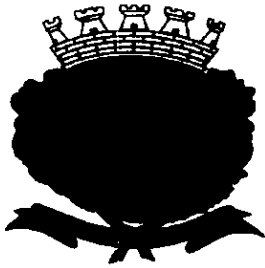
"O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado" (ADI 724-6/RS (Medida Liminar), Relator Ministro Celso de Mello).

No mesmo sentido:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que prevê isenção de 50% no IPTU para imóveis situados em região de feiras livres. Exercício legítimo de competência para isentar parcialmente de imposto municipal. 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. Isenção justificada, que não se mostra desarrazoada ou desproporcional. Inconstitucionalidade não configurada. Pedido julgado improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273848-80.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Márcio Bartoli grifo nosso).

Destarte, a lei de iniciativa parlamentar objurgada apenas instituiu, nos limites da competência legislativa comum e dentro da discricionariedade própria das políticas públicas, novos benefícios tributários, dispensando do pagamento do tributo os contribuintes que se enquadrarem naquelas condições, sendo irrelevante que sua aplicação possa repercutir no orçamento do município porque não diz respeito a normas orçamentárias.

Por outro lado, as isenções concedidas pela Lei Municipal nº 9.337/2017 não configuram criação ou aumento de despesa pública, vedadas pelo artigo 25



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da Carta Bandeirante, e tampouco impõem obrigações ao Executivo, mas sim provável diminuição de receita do ente público.

Outrossim, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Procurador de Justiça, verbis:

“... a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP ou CIP) constitui espécie do gênero tributo, sendo um novo tipo de contribuição que não se insere dentro dos padrões estabelecidos nos artigos 149 e 195 da CF.

Este, aliás, foi o entendimento firmado pelo Excelso Pretório quando do julgamento do Recurso Extraordinário 573.675/SC, no qual foram sedimentados diversos questionamentos relevantes sobre a natureza e características dessa nova contribuição.

(...)

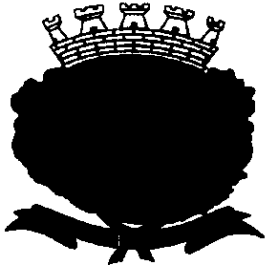
De início cumpre esclarecer, no que diz respeito à iniciativa, em matéria tributária, que a competência legislativa é concorrente (artigo 61 da Constituição Federal e artigo 24 da Constituição Estadual). Dessa forma, não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa, nem violação ao princípio da tripartição dos poderes.

(...)

Não se tratando de lei orçamentária, e sim de lei tributária, é descabida a arguição de ofensa às disposições constitucionais orçamentárias ou financeiras” (cf. fls. 66/67 e 69).

Ante o exposto, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Paulista, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, cassada a liminar.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103806-27.2017.8.26.0000)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à votação da proposição a deliberação será tomada pela maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria dos membros da Câmara conforme art. 159 do Regimento Interno.

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.

CMV, aos 29 de agosto de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795