



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 957/2023

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Scarpino

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 21/2023, que altera a Lei Municipal nº 8.687, de 09 de dezembro de 2004, que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos imóveis locados por templos religiosos no Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 043.04.2023, referente ao Autógrafo nº 15, de 2023, em relação ao Projeto de Lei CM nº 21/2023, que altera a Lei Municipal nº 8.687, de 09 de dezembro de 2004, que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos imóveis locados por templos religiosos no Município de Santo André.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Prefeito ressalta que é de notório conhecimento que a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuado pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

E ainda, o art. 150, §6º da Constituição impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Tributário Nacional reforça a regra constitucional, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Argumenta que, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de lei específica para a concessão da isenção, o que quer significar que uma lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Aduz que, vale consignar que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo. Isto porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61 da Constituição Federal, que se aplica por simetria aos Municípios.

Alega que, quanto à iniciativa do presente projeto de lei, há o entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária desde que sua eficácia condicione-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro, o que não ocorreu no presente Projeto de Lei.

Argumenta que, houve alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.

Aduz que, houve invasão da esfera da competência privativa do Prefeito, não sendo respeitada a harmonia e independência dos poderes, na medida em que, projeto de lei que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais, é de iniciativa exclusiva do alcaide (c.f Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 4ª ed., Malheiros, 2006, cap. XII, nº 3.5, págs. 732-3).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega ainda que, quanto às isenções tributárias, o professor Hely acrescenta que "as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal (CF, art. 150, §6º) e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas... As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente (art. 111 do CTN), sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão, só merecem ser concedidas quando atendam a uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. A isenção de tributos e o perdão de dívida ativa, importando favores do Município ao devedor, dependem de autorização por lei, da Câmara, para sua efetivação pelo Executivo. A lei autorizativa deverá, na sua elaboração, atender às exigências que geralmente o Código Tributário do Município impõe para a concessão de tais favores, e no seu texto indicar os requisitos a serem satisfeitos pelos beneficiários, em harmonia com as normas gerais do Código Tributário Nacional." (cf Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed, Malheiros, 2006, cap V e XI, nº 2.8 e 3.12 págs 188-9 e 692).

Argumenta ainda que, o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Bandeirante em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelece que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Aduz que, patente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei, pois, ao criar benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarreta dificuldades ao Município.

E ainda, devemos observar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos entes federativos, tratado especificamente na Seção II – “Renúncia de Receita” do Capítulo III – “Da Receita Pública”, artigos 14 e seguintes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, quanto ao Projeto de Lei, conforme já exposto, não há o estudo sobre o impacto financeiro orçamentário resultante da aplicação da pretensa norma. Cabe lembrar, que o IPTU constitui um dos itens mais importantes da Receita Tributária Própria, que é fonte essencial para o financiamento dos serviços municipais, dentre os quais, a Saúde e a Educação.

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 21/2023 perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide ressalta que é de notório conhecimento que a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuado pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

E ainda, o art. 150, §6º da Constituição impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código Tributário Nacional reforça a regra constitucional, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Argumenta que, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de lei específica para a concessão da isenção, o que quer significar que uma lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Aduz que, vale consignar que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Isto porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61 da Constituição Federal, que se aplica por simetria aos Municípios.

Alega que, quanto à iniciativa do presente projeto de lei, há o entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária desde que sua eficácia condicione-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro, o que não ocorreu no presente Projeto de Lei.

Argumenta que, houve alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.

Aduz que, houve invasão da esfera da competência privativa do Prefeito, não sendo respeitada a harmonia e independência dos poderes, na medida em que, projeto de lei que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais, é de iniciativa exclusiva do alcaide (c.f Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 4ª ed., Malheiros, 2006, cap. XII, nº 3.5, págs. 732-3).

Alega ainda que, quanto às isenções tributárias, o professor Hely acrescenta que "as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal (CF, art. 150, §6º) e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas... As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente (art. 111 do CTN), sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão, só merecem ser concedidas quando atendam a uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. A isenção de tributos e o perdão de dívida ativa, importando favores do Município ao devedor, dependem de autorização por lei, da Câmara, para sua efetivação pelo Executivo. A lei autorizativa deverá, na sua elaboração, atender às exigências que geralmente o Código Tributário do Município impõe para a concessão de tais favores, e no





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

seu texto indicar os requisitos a serem satisfeitos pelos beneficiários, em harmonia com as normas gerais do Código Tributário Nacional." (cf Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed, Malheiros, 2006, cap V e XI, nº 2.8 e 3.12 págs 188-9 e 692).

Argumenta ainda que, o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Bandeirante em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelece que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Aduz que, patente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei, pois, ao criar benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarreta dificuldades ao Município.

E ainda, devemos observar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos entes federativos, tratado especificamente na Seção II – “Renúncia de Receita” do Capítulo III – “Da Receita Pública”, artigos 14 e seguintes.

Alega que, quanto ao Projeto de Lei, conforme já exposto, não há o estudo sobre o impacto financeiro orçamentário resultante da aplicação da pretensa norma. Cabe lembrar, que o IPTU constitui um dos itens mais importantes da Receita Tributária Própria, que é fonte essencial para o financiamento dos serviços municipais, dentre os quais, a Saúde e a Educação.

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 21/2023 perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

2.2.1. Da competência legislativa municipal e a iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);

d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);

e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);

f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).

Esse modelo de partilha constitui **a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios **‘legislar sobre assuntos de interesse local’**, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a **transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras".¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**.² (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

"É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais".³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

"(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”⁴ (g/n)

Ao analisarmos a propositura normativa, podemos verificar que refere-se à matéria de **“predominante interesse local”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de propositura que visa **alterar a Lei Municipal nº 8.687, de 09 de dezembro de 2004, que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos imóveis locados por templos religiosos no Município de Santo André.**

A competência tributária dos Municípios está primeiramente na norma contida no art. 30, III (“Compete aos Municípios: ... III — instituir e arrecadar os tributos de sua competência...”). Nesta norma, cujo jutor permissivo está na expressão “competete” (“é atribuída” ao Município competência para ou “fica autorizado” o Município a ou “permite-se” – “faculta-se, expressamente, ao Município que. . .”), aparece como conteúdo precípua da norma a instauração de uma autoridade pública — “o Município” — e como função “instituir” (e arrecadar) tributos. Trata-se, obviamente, de um poder qualificado (a competência é, expressamente, municipal, excluindo outras autoridades), heterônomo (pois visa à instituição de tributos para outros), sendo um *munus publicum* intransferível e, por disposição expressa no Código Tributário Nacional (art. 7.º) também indelegável. **A competência para instituir é correlata com a de revogar e, expressamente, com a de isentar (art. 151, III) e de anistiar e remir (art. 150, § 6.º).**

Deste modo, o Município possui competência legislativa para disciplinar sobre a matéria tratada na presente propositura.

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Constituição da República de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra “O espírito das Leis”, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

Charles Louis de Secondat, o Barão de La Bréde e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades estatais.

Foi observando a sociedade (século XVIII) que o autor verificou a existência de 03 (três) funções básicas: **uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias.** As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.

Por essas razões é que a doutrina constitucionalista constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos “*freios e contrapesos*” a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar **os limites das competências entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara Municipal os atos daquele.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, "b" e "e", da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre **criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração, regime jurídico dos servidores e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.**

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional.**

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁵, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

*"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual **os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.**" (g/n)*

⁵ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁶, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**"*
(g/n)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço ao **alterar a Lei Municipal nº 8.687, de 09 de dezembro de 2004, que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos imóveis locados por templos religiosos no Município de Santo André**, não invade seara de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Corroborando nossa assertiva, trazemos à colação o julgado do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Celso de Mello, que *mutantibus mutantibus* aplica-se ao presente caso:

“EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RECONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

- 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 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.⁷ (g/n)

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 Assembléia 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.”⁸ (g/n)

Segundo nossos Tribunais de Justiça:

⁷ STF, RE nº 328.896/SP, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 05/11/2009.

⁸ STF, ADI nº 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11/04/2007, publicado em 24/05/2007.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"EMENTA: ADIN. MATÉRIA TRIBUTARIA. AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NÃO SE INSEREM DENTRE AS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Caso em que é de ser julgada improcedente a ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei no 3.941/07 do Município de Taquara, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos, pensionistas, deficientes físicos e mentais. Ocorre que as leis que disponham sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a contrario sensu do art. 61, § 1º, inciso II, letra b, da Constituição Federal. **Em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.**"⁹(g/n)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N' 9.352/2004, DO MUNICÍPIO DE LONDRINA, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - ISENÇÃO DE IPTU PARA OS CASOS QUE CONTEMPLA - VETO DO PREFEITO MUNICIPAL REJEITADO PELA CÂMARA DE VEREADORES - NORMA QUE, NÃO REFERINDO A ORÇAMENTO, É DE ÍNDOLE TÍPICAMENTE TRIBUTARIA. MATÉRIAS TRATADAS DE FORMAS AUTONOMAS E DISTINTAS PELA CARTA MAGNA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE CHEFE DO EXECUTIVO E O LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INOCORRENTE. INOBSERVANCIA DAS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA E, POR VIA INDIRETA, DO DISPOSTO NO ART. 27 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE SOB ESSE FUNDAMENTO.

1 - Decorre de normas da Constituição do Estado do Paraná, que a iniciativa para a elaboração de leis tributárias não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas concorrente com igual competência dos membros do Poder Legislativo.

⁹ TJRS, ADI nº 70022030340, Tribunal Pleno, Relator Vencido: João Carlos Branco Cardoso, Redator para o Acordão: Marçõ Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 04/0512009.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2 - Mesmo tendo competência para a instauração de processo legislativo em tema de direito tributário, o Poder Legislativo, à semelhança do Executivo, deve também observar os preceitos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁰ (g/n)

"Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade, Lei nº 4.417, de 10 de novembro de 2011, do Município de Itatiba. **Norma que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Imposto Ecológico. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente. Improcedência da ação,**"¹¹ (g/n)

Como podemos constatar da análise da jurisprudência sob o tema, e segundo orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a **matéria tributária** não se inclui entre as reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do Tema 682 de repercussão geral: **"Inexiste, na Constituição da República, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal."**

Assim, não versa o ato normativo sobre a prática de ato de administração, que se imiscua na direção superior das atividades administrativas reservadas ao Poder Executivo, ou sobre matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo, o que afasta a propalada ofensa ao princípio da separação de poderes.

Corroborando a afirmação acima, podemos mencionar recentíssimo Acórdão prolatado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 27/01/2021, que **declarou a constitucionalidade de uma lei municipal de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que concede isenção ou remissão do IPTU incidente sobre imóveis atingidos por enchentes e alagamentos.**

¹⁰ TJPR, ADI nº 544265-9, Órgão Especial, Desembargador Relator Mendonça de Anunciação, julgado em 02/10/2009.

¹¹ TJSP, ADI nº 0012658-42.2012.8.26.0000 SP, Órgão Especial, Desembargador Relator Kioitsi Chicuta, julgado em 27/06/2012.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A ação direta de inconstitucionalidade - ADI foi movida pelo Chefe do Poder Executivo, **que alegou violação ao princípio da separação dos poderes, especialmente por interferir na estrutura da Secretaria da Fazenda, criando e ampliando atribuições sem planejamento. Além disso, o município destacou a ausência de estudos orçamentários e previsão de recursos disponíveis.**

No entanto, em **votação unânime, o Órgão Especial julgou a ação improcedente.** De acordo com o relator, desembargador João Carlos Saletti, **a matéria tratada na lei impugnada, de ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Portanto, não há vício de iniciativa ou à reserva da administração, e nem ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes.**

O desembargador relator também afastou **o argumento do município de que a lei seria inconstitucional por não haver estudo de impacto orçamentário, com diminuição da receita e sem indicação da fonte de custeio.** Isso porque, conforme o magistrado, **a lei em questão não é orçamentária e não pode ser anulada apenas por acarretar diminuição da receita.**

Para que não haja dúvidas, peço *vênia*, para transcrever o supra mencionado Acórdão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que **“concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificadas atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos”.** INICIATIVA LEGISLATIVA. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ausência de vício de iniciativa. Orientação traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG (“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para lís de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal”). **RECEITA Diminuição. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade.** ART. 113 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC 95/2016. Norma de caráter transitório que não se aplica aos Estados e Municípios, incluído pela*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Emenda Constitucional 95/2016, norma de caráter transitório e de não reprodução obrigatória. Dispositivos que não se referem aos Municípios, mas à União, por se tratar do “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” Precedentes Inconstitucionalidade afastada.

(...)

3. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que “concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos” (fls. 14/15), estabelecendo:

“Art. 1º. É concedida isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no Município de Valinhos a partir de 1º de janeiro de 2020.

§ 1º. Os benefícios fiscais concedidos observarão o limite de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), relativo ao valor a recolher a título de IPTU, por exercício e por imóvel.

§ 2º. A isenção será concedida em relação ao crédito tributário relativo ao exercício seguinte ao da ocorrência da enchente ou alagamento.

§ 3º. A remissão será concedida em relação ao crédito tributário relativo ao exercício imediatamente anterior ao da ocorrência da enchente ou alagamento, que se encontre inscrito em dívida ativa, não alcançando exercícios anteriores a este, implicando na restituição de valores eventualmente já recolhidos.

Art. 2º. Para concessão dos benefícios fiscais, serão utilizados os relatórios relacionados aos imóveis edificados comprovadamente afetados por enchentes e alagamentos, elaborados pelo órgão competente do município.

§ 1º. Consideram-se, para efeitos desta lei, imóveis atingidos por enchentes e alagamentos aqueles edificados que sofreram danos físicos em sua estrutura, nas instalações elétricas ou hidráulicas, ou danos com a destruição de alimentos, móveis ou eletrodomésticos decorrentes da invasão irresistível das águas.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

§ 2º. O contribuinte que possuir imóvel atingido por enchente ou alagamento não constante do relatório a que se refere o caput deste artigo poderá requerer a sua inclusão em relatório posterior.

Art. 3º. O Poder Executivo poderá regulamentar esta lei no que couber.

Art. 4º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

4. A iniciativa da lei de mesma natureza do diploma em pauta não é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Segundo dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, normas aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE), são de iniciativa 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 art. 47, XIX,

3 organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

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.”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

No caso, a matéria tratada na lei impugnada, de ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Portanto, não há falar em vício de iniciativa ou à reserva da administração ou, ainda, ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Sendo concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, conseqüentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário, ao contrário do afirmado pelo Proponente.

O C. Supremo Tribunal Federal, em regime de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG, Relator o Ministro GILMAR MENDES (j. 10.10.2013), assentou a seguinte orientação:

“Tema 682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.

Tese

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.”

O recurso extraordinário que deu origem ao Tema 682 de Repercussão Geral (ARE 743480 RG/MG, interposto na ADI do Município de Nanque) tinha por objeto a Lei Municipal nº 312/2010, lei essa que revogou a legislação instituidora da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na localidade, tendo sido afastadas as alegações de ofensa às normas constitucionais orçamentárias. Vale transcrever parte do voto condutor desse julgamento:

“A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inequívoca relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

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

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

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

Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios.

Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.

Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.”

Com essa mesma orientação, no sentido da inexistência de reserva de iniciativa em matéria de leis tributárias, cito os seguintes precedentes:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. **O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo.** Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO. ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé. (RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).*

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO. PROCESSO LEGISLATIVO. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RENÚNCIA DE RECEITA. NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA. SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA. RECURSO IMPROVIDO”. (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)*

Em sede de controle abstrato, vale mencionar, entre outros, os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão da liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente arguição relativo à pretendida invasão, pela Assembleia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's decisões liminares ou de mérito 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido. (ADI 2392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1.8.2003).

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes”. (ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006).”

Penso que a mesma orientação deve ser aplicada ao caso em exame, dessa vez na sistemática da repercussão geral, para afastar a exigência de reserva de iniciativa do Executivo na matéria em questão.

Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal.

Voto pelo provimento do recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade da lei municipal impugnada” (ARE 743480 RG/MG, Relator Ministro GILMAR MENDES, j. 10.10.2013, Tribunal Pleno: “o Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio...”).”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A norma objeto desta ação encaixa-se nesse figurino, de tal arte que irrelevante tenha emanado do Poder Legislativo, que tem iniciativa e competência concorrente com a do Poder Executivo.

5. Por outra parte, não colhe a assertiva de que seria a norma inconstitucional porque desacompanhada de apontamento do impacto orçamentário, com diminuição da receita pública e sem indicação da fonte de custeio.

A lei em questão não é orçamentária, e não a invalida o fato de acarretar diminuição da receita.

Não bastasse, a alegação de renúncia (de que não se trata, mesmo porque nada expressa a lei a respeito) ou diminuição de receitas (que de fato sucede, embora não se saiba em que medida), demanda análise de matéria de fato, o que é incabível nesta sede de ação direta de inconstitucionalidade. Aliás, estender o benefício de isenção não tem o caráter de renúncia de receita, malgrado resulte a perda dela, evidentemente.

O C. Supremo Tribunal Federal, no v. acórdão linhas atrás referido (ARE 743480 RG/MG que deu origem ao tema 682 de Repercussão Geral) afastou as alegações de ofensa às normas constitucionais orçamentárias.

Nesse sentido decidiu este C. Órgão Especial:

“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 DESTA 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273836-66.2015.8.26.0000, Relator Desembargador RENATO SARTORELLI, j. 6.4.2016).

(...)

Não há, pois, falar em vício de iniciativa, ofensa aos princípios da separação dos poderes, orçamentário e de responsabilidade fiscal, violação ao devido processo legislativo ou mesmo interferência na gestão administrativa, bem como não há se falar em inconstitucionalidade por ausência de indicação do impacto orçamentário, com diminuição da receita pública sem indicação da fonte de custeio.

7. Ante o exposto, rejeito o pleito de conversão do julgamento em diligência e julgo improcedente a ação.”¹² (g/n)

Portanto, como a competência para deflagrar o processo legislativo, em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não existe vício de iniciativa.

2.2.2. Da estimativa de impacto orçamentário-financeiro

Como se sabe, os projetos de lei federal que impliquem aumento de despesa ou renúncia fiscal devem observar o disposto no Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que impôs o teto de gastos públicos, limitando o aumento de despesas primárias do Governo Federal com o objetivo de promover, a médio e longo prazo, o reequilíbrio fiscal da União.

A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista pelo art. 113 do ADCT¹³ introduziu regra constitucional relativa ao processo legislativo, de tal

¹² TJSP, ADI nº 2141404-10.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator José Carlos Saletti, julgado em 27/01/2021.

¹³ “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sorte que a norma aprovada em desacordo com o novo texto padeceria de vício de inconstitucionalidade formal.

No entanto, o Órgão Especial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tem sufragado o entendimento no sentido de que **o art. 113 do ADCT não se aplica aos Municípios, pois está inserido no “Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, devendo ser interpretado restritivamente, nos termos do art. 106 também do ADCT**, *verbis*:

*“Art. 106. Fica instituído o **Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.*
(g/n)

Confira-se, a propósito, a jurisprudência pacífica do Órgão Especial do TJSP, *verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.982/2020, do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar que 'dispõe sobre a isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU) às pessoas que especifica e dá outras providências'. Isenção concedida a idosos e portadores de doenças grave e incurável. **Vício de iniciativa. Inocorrência.** Supremo Tribunal Federal que já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Repercussão Geral no ARE 743.480/MG. Tema 682: 'Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal'. Inocorrente afronta ao artigo 176, I e II da Carta Bandeirante. Norma que se projeta exercício posterior àquele em que editada. **Artigo 113 do ADCT. Inaplicabilidade ao caso em exame, por integrar, nos termos do art. 106, também do ADCT, o 'Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União'. Precedentes. Pedido improcedente.**”¹⁴ (g/n)*

“Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar de suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.264/2019. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a concessão de incentivos às pequenas indústrias para desenvolvimento do

¹⁴ TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213427-51.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Xavier de Aquino - Data do Julgamento: 05/05/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*município e dá outras providências'. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Procedência parcial da ação, para reconhecer a inconstitucionalidade da lei no tocante à criação de Comissão Especial composta, inclusive, por representante do Poder Público. Violação aos artigos 5º, caput, e 24, §2º, 2, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade Material. Inocorrência. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município, instituindo incentivos ao estabelecimento de indústrias na cidade. Afronta ao artigo 25 da Constituição Paulista. Não ocorrência. **A ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecutabilidade no mesmo exercício de sua promulgação. Precedentes deste Colegiado e do STF. Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Norma aplicável unicamente à União. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes.**"¹⁵*

Importante, ainda, registrar que, nos termos do art. 125, § 2º, da Carta da República, a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça somente diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, ao passo que **o art. 113 do ADCT não se qualifica como norma de reprodução obrigatória, verbis:**

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º) - CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO MEMBRO COMO PARÂMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS - **IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSTESTAR LEI MUNICIPAL EM FACE DE NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL**, SALVO QUANDO SE TRATAR DE CLÁUSULA QUE SE QUALIFIQUE COMO PRECEITO DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS MEMBROS - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDENCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) - NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM*

¹⁵ TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2026791-74.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli - Data do Julgamento: 03/03/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE, NA ORIGEM, DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. - **Em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerando) nas ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República.** Possibilidade de invocação, em caráter excepcional, de normas inscritas na Constituição Federal, como parâmetro de controle em sede de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), unicamente na hipótese de referidas normas constitucionais federais qualificarem-se como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.

(...)

O ora recorrente sustenta, na presente sede recursal extraordinária, que a lei complementar municipal ora questionada infringiu o art. 113 do ADCT federal. E invoca como único paradigma de confronto, para efeito de controle normativo abstrato, não o texto da Constituição Estadual, como dispõe o art. 125, § 2º, da Carta Política, mas cláusula fundada em preceito constitucional federal (ADCT, art. 113), muito embora referido preceito não configure, como resulta de sua própria literalidade, norma de reprodução obrigatória, que se pudesse considerar aplicável, de modo cogente, às unidades federadas subnacionais, como os Municípios, p. ex.

(...)

Doutrinadores eminentes, vale ressaltar, ao procederem à análise da cláusula consubstanciada no art. 113 do ADCT federal, advertem, quanto ao alcance da EC 95/2016, que o seu destinatário é a União Federal (LUCIANO FERRAZ/MARCIANO SEABRA DE GODOI/WERTHER BOTELHO SPAGNOL, 'Curso de Direito Financeiro e Tributário', p. 39/42, item n. 1.4, 2ª ed., 2017, Fórum; MARCUS ABRAHAM, 'Curso de Direito Financeiro Brasileiro', p. 241/243, item 7.11, 4ª ed., 2017, Forense; JOSÉ MATIAS-PEREIRA, 'Finanças Públicas', p. 229/232, 7ª ed., 2017, Atlas, v.g.), motivo pelo qual se torna lícito concluir - tal como o fez o E. Tribunal de Justiça paulista - que essa norma de natureza transitória não se estende, não se aplica e não obriga os Estados membros e os Municípios, a significar, desse modo, que referido preceito normativo





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

transitório (ADCT, art. 113) apresenta-se desvestido de caráter impositivo em relação às unidades políticas federadas que venho de mencionar.”¹⁶ (g/n)

Dessa forma, podemos concluir que não houve descumprimento do disposto no art. 113, do ADCT, por não se aplicar aos Municípios, e por consequência inconstitucionalidade material.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 21/2023, é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 13 de abril de 2023.

Ivan Antonio Barbosa

Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos

OAB/SP 163.443

¹⁶ STF, RE nº 1.158.273 AgR/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019.

