



Parecer nº 021 /2021– RFCL / RMFO

PROCESSO: 22/2021

INTERESSADO: Presidente da Câmara

ASSUNTO: Elaboração de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei Complementar nº 02/2021 que extingue a Contribuição de Iluminação Pública.

Ilmo. Sr. Presidente:

Após solicitação da Comissão Permanente de Justiça e Redação, Vossa Senhoria encaminhou para análise o Projeto de Lei Complementar nº 02/2021, proposto pelo nobre Vereador Isac Motorista, que extingue a Contribuição de Iluminação Pública – CIP.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

É o breve relatório.

A respeito do conteúdo do projeto de lei sob apreciação, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidia que o Poder Legislativo não poderia deflagrar o processo de elaboração de legislação de matéria tributária, sob pena de usurpar competência privativa do chefe do Poder Executivo. Ou seja, haveria “vício de iniciativa”, que macularia a Lei e não poderia ser sanado nem mesmo pela posterior aquiescência do Prefeito.

Isso porque, para a maioria dos Desembargadores, haveria uma intromissão do Legislativo em questões afetas ao Executivo, ferindo de morte o



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

010

J

princípio basilar do Estado Democrático de Direito que resguarda a independência entre os Poderes.

Contudo, ao apreciar a questão na esfera federal, o Supremo Tribunal Federal, já há algum tempo, orientou sua jurisprudência no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente (art. 61 da CF).

Desse modo, superou-se na Magna Corte o debate a propósito do vício de iniciativa referente à matéria tributária, com os seguintes julgados comprovando tal assertiva:

1) 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. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 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. 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. 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 - Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 19/10/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-11-2006 PP-00047)

2) Constitucional. lei de origem parlamentar que fixa multa aos estabelecimentos que não instalarem ou não utilizarem equipamento emissor de cupom fiscal. previsão de redução e isenção das multas em situações pré-definidas. assembleia legislativa não legislou sobre orçamento, mas sobre matéria tributária cuja alegação de vício de iniciativa encontra-se superada. Matéria de iniciativa comum ou concorrente. Ação julgada improcedente (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022).

3) 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

011
g

724-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 7-5-92, DJ de 27-4-01).

Por sua vez, o Ministério Público do Estado de São Paulo, chamado à opinar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas na Corte de Justiça Bandeirante, começou a sufragar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica nas ementas dos pareceres emitidos pelo órgão:

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, em face da Lei nº 6.802, de 14 de fevereiro de 2011, que "estabelece desconto de 50% (cinquenta por cento) no pagamento do ISPPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana dos imóveis localizados nas vias públicas onde se realizam as feiras livres, no âmbito do Município de Guarulhos". Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador, que implica em diminuição de receita, com impacto no orçamento. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº 0045262-90.2011.8.26.0000. Objeto: Lei nº 6.802, de 14 de fevereiro de 2011, do Município de Guarulhos).

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, em face da Lei Complementar nº 2, de 3 de maio de 2008, do Município de Tietê, que, alterando a redação dos incisos I e II do art. 26 da Lei Complementar n. 12/2006, reduz as alíquotas de IPTU. Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador, que implica em diminuição de receita, com impacto no orçamento. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por ofensa aos artigos 47, XVII e 174, II e III e seus §§ 2º e 6º, da Constituição do Estado. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº 167.399.0/9. Objeto: Lei Complementar nº 2, de 3 de maio de 2008, do Município de Tietê).

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, da Lei Complementar nº 476, de 02 de junho de 2009, do Município de Jundiaí, que "Altera a Lei 3.637, para prefer na Planta de Valores do IPTU incentivo fiscal por arborização de calçada". Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº. 182.963-0/3-00. Objeto: Lei Complementar nº 476, de 02 de junho de 2009, do Município de Jundiaí).

Ocorre que, anteriormente, se pensava que as legislações tributárias, como a aqui estudada, versava sobre matéria que estaria inserida dentre aquelas



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

012

sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, e que a iniciativa parlamentar importaria em violação ao art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Não se escutava o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles, que diz:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham 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.¹

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora apreciada.

A Lei Complementar objeto deste parecer trata de tema pertinente ao sistema tributário local, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa ou orçamentária, cuja iniciativa seria realmente afeta em caráter privativo ao Prefeito Municipal, na forma do art. 47, inciso XVII, da Constituição Paulista; ainda que tenha claros reflexos na arrecadação do ente público local, a legislação objurgada não se volta ao planejamento administrativo de receitas e despesas do Município, mas tão somente pretende expurgar do ordenamento jurídico uma espécie de tributo, cuidando-se, portanto, à evidência, de legislação de cunho estritamente tributário, inserida então na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar.

¹ *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 732/733.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

013
8

Bem por isso, os julgados mais recentes do órgão especial do Poder Judiciário Paulista rechaçam a inconstitucionalidade de projetos semelhantes, decidindo que:

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. (Autos nº 0158654-37.2013.8.26.0000. Relator: Paulo Dimas Mascaretti. Data do julgamento: 13/11/2013).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre a extinção da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública no Município de Lorena. Iniciativa legislativa concorrente. Tratando-se de matéria tributária, o projeto de lei correspondente pode ser iniciado pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, concorrentemente. Extinção do tributo que não acarreta aumento de despesa, mas implica exclusão de receita derivada, o que, por si só, não afronta o art. 25, da Constituição Estadual. Ação julgada improcedente (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063079-02.2013.8.26.0000, relator Desembargador CAUDUROPADINJ. 9/10/2013).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Presidente Prudente, de iniciativa parlamentar, dispendo sobre a alteração da base de cálculo para o efeito de cobrança da taxa de licença e fiscalização para empresas de moto taxistas naquele município. Inexistência de afronta a qualquer artigo ou princípio da Constituição Estadual. Orientação do Supremo Tribunal Federal. Precedentes Colendo Órgão Especial. Ação improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0171108-49.2013.8.26.0000. Relator Ruy Coppola. Data do Julgamento 29/01/2014).

Diante de todo o exposto, verificada a superação do precedente de que leis com tal jaez importariam em intromissão nas matérias reservadas à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, notadamente nas leis orçamentárias, sendo quase pacífico o entendimento que a legitimidade para legislar sobre questões tributárias seria uma faculdade tanto do mandatário do Executivo quanto dos membros do Legislativo, **manifesta-se pela constitucionalidade do projeto de lei.**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

014
9

Santa Bárbara d'Oeste, 8 de março de 2021.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador da Câmara

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA
Procurador Chefe da Câmara