PARECER JURÍDICO N.º 037/2022 de 28 de Março de 2022

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (SP) - CMIC
ORGÃO SOLICITANTE: Comissão Constituição, Justiça e Redação
PROCESSO LEGISLATIVO : n.º 037/2022 - de 14/03/2022
ASSUNTO: Alteração da Lei nº 59/1993 (Redução Valor da Taxa de Remoção de Entulho)

EMENTA: Direito Tributário. Municipal. Alteração da Lei nº 59/1993. Redução Taxa de Remoção de Entulho. Análise (i)legalidade. (in)constitucionalidade. Iniciativa. Renúncia de Receita.

CMIC/ Presidência da Comissão Constituição, Justiça e Redação.

Excelentíssimo Vereador Presidente Emerson Gryllo

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de solicitação proveniente do Presidente da Comissão Constituição, Justiça e Redação, para emissão de parecer opinativo através da análise jurídica desta Procuradoria Jurídica (CMIC/PRJ) acerca do Projeto de Lei.º 037/2022 de autoria do vereador Rogério Revitti, que dispõe nos seguintes termos:

> ***"PROJETO DE LEI 37/2022***
>
> *DISPOE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI Nº 59/1993 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*
>
> *O Prefeito Municipal de Ilha Comprida, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:*

Art 1º - Fica alterada a redação do artigo 122 constante da Lei nº 59/93 de 15 de dezembro de 1993, passando o referido dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 122 - A taxa tem como finalidade o custeio dos serviços utilizados pelo contribuinte, ou postos a sua disposição, e serão cobrados na seguinte conformidade:

I I. Entulho proveniente de construção, reforma, demolição e outros - por viagem.....15 UFIC

II II. Materiais inservíveis, móveis, peças, galhos de árvores, matos e outros - por viagem.....10 UFIC"

Art 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário dos Emancipadores, em 07 de março de 2022

ROGÉRIO LOPES REVITTI".

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte, às fls. 2 :

"PROPOSTA DE LEI 37/2022

Senhora Presidente,

Senhores Vereadores,

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de Lei, que encaminhamos para considerações, apreciação e votação dos Senhores Vereadores, tem como objetivo diminuir a taxa de remoção de entulho disposto na legislação municipal tributária.

Considerando que o IPTU do município é um dos mais caros do país, e que de acordo com pesquisa feita nas cidades do Vale do Ribeira a taxa de remoção de entulho também é a mais cara da região, a presente propositura pretende que seja revista a taxa e os valores cobrados.

Considerando que em média é cobrado R$ 150,00 para a roçagem de um terreno em Ilha Comprida, a prefeitura está cobrando mais que o dobro para a retirada do entulho, o que vai acarretar que o proprietário do imóvel deixe de limpar seu lote, pois somando-se os dois chegamos a um valor próximo de 30% do salário mínimo. Os terrenos sem limpeza geram a proliferação de animais peçonhentos e até criadouro de mosquitos transmissores de doenças, como por exemplo, a dengue.

Além disso, outro risco é que os proprietários de imóveis comecem a descartar os materiais inservíveis, móveis, peças, galhos de árvores e matos em terrenos baldios, tornando-os depósitos de lixo e entulho e que a falta de limpeza nesses terrenos possa gerar problemas diversos em virtude do acúmulo de lixo e entulho e do crescimento do mato, fatores esses que facilitam a proliferação de roedores, insetos e animais peçonhentos.

Ainda temos que pensar na grande quantidade de limpadores de terrenos, jardineiros que ficarão sem serviço em Ilha Comprida. Ainda em tempos de pandemia, se os proprietários de imóveis pararem de limpar seus terrenos, haverá uma diminuição muito grande de renda neste setor.

Outro ponto de relevância ambiental, e que por ser um valor muito alto, os proprietários que roçarem seus quintais vão procurar maneiras mais fácies de livrar dos matos, e este é o perigo, pois a maneira mais fácil seriam as queimadas, que são proibidas no município.

Diante de todo o exposto e em observância aos interesses públicos, me dirijo aos nobres pares para solicitar a apreciação e ulterior aprovação da presente propositura.

Plenário dos Emancipadores, em 07 de março de 2022

ASSINADO DIGITALMENTE NA ULTIMA FOLHA

É o relatório. Passa-se ao opinativo técnico jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Consideração Preliminar

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

Em que pese a manifestação da Procuradoria Jurídica nesta oportunidade, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta poderá entender de forma dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado n.º 7 do manual de boas práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, in verbis: *“ O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.*

III - ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

3.1 Da Competência (iniciativa):

Iniciaremos nossa análise verificando a legitimidade ativa do parlamentar para propositura do referido Projeto de Lei em Matéria Tributária .

De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Ilha Comprida (SP), na Seção VI, da Competência em seu Artigo 53, inciso IV,

> ***"Compete privativamente ao Prefeito**, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
>
> *I – (...);*
> *II- (...)*
> *III- (...)*
> *IV- organização administrativa, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*
> *V- (...);*

O dispositivo municipal acima, atende o Princípio da Simetria Constitucional sendo inclusive verticalmente compatível com a Constituição Federal de 1988 e com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5.º, 47, II e XIV, e 144, os quais dispõem o seguinte:

> *"Art. 5.º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*
>
> *Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

> *II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
>
> *XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*
>
> *Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

Em casos semelhantes, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

> *"Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).*

Nesse sentido, apenas para elucidar, seguindo o Princípio da Simetria, é pertinente apresentar o art. 61, §1°, da Constituição Federal estabelece um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas no dispositivo cabe ao Presidente da República, nos seguintes termos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 10 São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I -fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, ***matéria tributária*** *e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Essa disposição constitucional constante do art. 61, §1°, representa uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo, relacionados no art. 61, caput, da Lei Maior.

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1°, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa.

Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção presidencial posterior, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1°, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna. Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1°, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo[1].

Entretanto, em sentido contrário, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento que em matéria tributária, não há competência privativa do Poder

[1] file:///C:/Users/Admin/Downloads/inconstitucionalidade_projetos_fernandes.pdf

Executivo (STF, Plenário, ADI 3205/MS. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ 17.11.2006), mas, sim, de iniciativa concorrente com o Legislativo.

Portanto, seguindo nessa esteira não haveria inconstitucionalidade por vício de iniciativa na lei que institui redução na taxa de remoção de entulho, pois a norma não estaria versando sobre matéria orçamentária, nem aumentando a despesa do Município.

3.2 Da análise do Objeto:

O referido Projeto dispõe sobre "alteração da Lei nº 59/1993", oferece redução do valor da taxa de remoção de entulho para os munícipes, com alteração do artigo 122, que diz:

> *A taxa tem como finalidade o custeio dos serviços utilizados pelo contribuinte, ou postos a sua disposição, e serão cobrados na seguinte conformidade:*
>
> *I. Entulho proveniente de construção, reforma, demolição e outros – por viagem.....15 UFC*
> *II. Materiais inservíveis, móveis, peças, galhos de árvores, matos e outros – por viagem.....10 UFC*

3.3 Condições e limites para concessão de Renúncia de Receita e impacto orçamentário.

Das setes hipóteses elencadas consideradas como renúncia de receita, observa-se no art. 14, § 1.º da Lei Complementar nº 101/2000 que para as quatro primeiras situações: anistia, remissão, subsídio e crédito presumido a Lei não impõe qualquer condição para que elas integrem o conceito de renúncia; já para as três últimas hipóteses – isenção, **redução de alíquota e base de cálculo** e outros benefícios – o legislador impôs

adjetivação específica, considerando como renúncia, apenas, as isenções em caráter não geral, a alteração de alíquota ou **modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos** ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador não foi outra, senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação.

Além da preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a Lei de Gestão estabeleceu condições e limites para a renúncia de receitas tributárias, que mereceu tratamento específico, disciplinado na Seção II – "Da Renúncia de Receita" do Capítulo III – "Da Receita Pública". O art. 14 da Lei Compl,ementar nº 101/2000 versa sobre a renúncia de receita e será objeto de estudo mais detalhado. Destaca-se infra o referido dispositivo legal:

> *Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*
>
> *I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*
>
> *II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita,*

proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

No referido Projeto de Lei nº 37/2022 há expressa Renúncia de Receita (art. 14, parágrafo 1º da LC 101/2000), já que pretende **reduzir** a taxa de remoção de entulho.

Entretanto, com o referido PL em análise o autor não apresentou os documentos necessários, exigidos expressamente no artigo 14 e incisos I e II pela LRF, como a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá

estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

IV - CONCLUSÃO

Considerando que o projeto de Lei nº 037/2022 de iniciativa parlamentar trata de matéria tributária e que de acordo com o texto do artigo 53, III, da lei Orgânica Municipal, invade competência privativa do chefe do Executivo, entretanto, de outro lado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento que em matéria tributária, não há competência privativa do Poder Executivo (STF, Plenário, ADI 3205/MS. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ 17.11.2006), mas, sim, de iniciativa concorrente com o Legislativo, e assim entendo;

Considerando que o autor do projeto de Lei nº 037/2022 não apresentou os documentos necessários, com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, que justificasse a renúncia de receita.

A Procuradoria Jurídica desta Casa entende, s.m.j, que torna inviável o prosseguimento do referido Projeto de Lei nesta Casa, visto que o mesmo promove a renúncia de receita pública e deixa de observar a legislação vigente não apresentando documentos necessários para aferir estimativa de impacto orçamentário e financeiro, possuindo vicio de iniciativa formal,

Dessa forma, **OPINA pela inconstitucionalidade / ilegalidade** do Projeto de Lei Municipal nº 037/2022, proposto pelo nobre Vereador Rogério Revitti.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

EDNEI JOSE DE ALMEIDA
Assinado de forma digital por EDNEI JOSE DE ALMEIDA
Dados: 2022.03.29 08:45:14 -03'00'

Ednei José de Almeida
Procurador Jurídico
OAB/SP 350.406