Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Estado de São Paulo

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Nº 27

DESPACHO: PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS
Rib. Preto, 07 MAIO 2020 de _____ de _____

EMENTA: REVOGA A LEI COMPLEMENTAR 1430/2002 QUE INSTITUIU A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA PREVISTA NO ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONFORME ESPECIFICA.

SENHOR PRESIDENTE,

Apresentamos à consideração da Casa o seguinte:

Artigo 1º. Pela presente, fica revogada a Lei Complementar 1430/2002 que "Institui a Contribuição de Iluminação Pública prevista no artigo 149-A da Constituuição Federal".

Artigo 2º. Esta lei entra em vigor em 01º de janeiro de 2021.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2020.

ELIZEU ROCHA
Vereador Progressistas

Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Protocolo Geral nº 19826/2020
Data: 07/05/2020 Horário: 13:02
LEG - PLC 27/2020

JUSTIFICATIVA

Não é de hoje que a população ribeirãopretana se mostra descontente com os valores cobrados a título de contribuição de iluminação pública (CIP), instituído pela Lei Complementar 1430/2002.

Atento a este reclamo, bem como ao momento que atualmente vivemos por conta do COVID19, face ao inevitável e evidente achatamento da renda da população em geral, empresas e empresários, é que propomos o presente projeto de Lei Complementar para revogar a indigesta contriuição de iluminação pública (CIP).

A contribuição de iluminação pública já foi extinta por projeto de lei de iniciativa parlamentar nas cidades de Lins, Santa Bárbara D'oeste, Ouro Verde, dentre outras, face tratar-se de matéria concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que anualmente a CIP sofre reajustes sem que sequer haja qualquer tipo de prestação de contas para comprovar se de fato houve aumento na respectiva despesa, o que não acreditamos ser o caso, já que a todo momento é colocado no mercado alternativas que diminuem consideravelmente os custos relativos ao consumo de energia, como as lâmpadas de LED, por exemplo, que além de mais econômicas, são extremamente mais duradouras.

Por fim, pontuamos que a revogação ora proposta se mostra manifestamente pertinente face a crise econômica causada pelo COVID19, afinal a retomada da economia será lenta e gradual, motivando-se a diminuição dos encargos econômicos dos ombros da população.

Derradeiramente, insta consignar que tão logo haja a retomada econômica no Município, bem como o restabelecimento do poder auisitivo das famílias, empresas e comércios, o poder Executivo, pautando-se em custos do momento, poderá instituir nova CIP mediante encaminhamento da proposta à esta Casa.

Acerca da constitucionalidade da propositura, anexamos 02 julgados que tratam da matéria, afastando-se qualquer dúvida que possa pairar sobre o ponto de vista jurídico.

Convicto de que a medida proposta representa um grande avanço e benefício coletivo, no reconhecimento dos direitos ao bem-estar social de uma importante parcela da população, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação do projeto de lei que submetemos à apreciação desta Casa.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2017.0000926745

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2108341-96.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LINS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, SILVEIRA PAULILO, ANGÉLICA DE ALMEIDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO E SÉRGIO RUI.

São Paulo, 29 de novembro de 2017.

Salles Rossi
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº: 37.195
Órgão Especial
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2108341-96.2017.8.26.0000
Autor: Prefeito do Município de Lins
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Lins
Interessado: Procurador Geral de Justiça

VOTO DO RELATOR

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar Municipal nº 1.546, de 20 de abril de 2.017, que revogou a Lei Complementar nº 1.534, de 27/12/2016, que instituiu a Contribuição para o Custeio e a Manutenção do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, no Município de Lins - Matéria tributária que não está reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas sim dentro da competência legislativa comum Matéria que não se confunde com questão orçamentária – Ausência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Constituição Estadual) Eventual reflexo no orçamento municipal que não se confunde com a competência para legislar - 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 – Análise de efeitos financeiros ou orçamentários da lei que demanda a exploração de questões de fato dependentes de prova, insuscetível na estreita e especial via do contencioso de constitucionalidade - Ação julgada improcedente.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Prefeito do Município de Lins, em face da Lei Complementar Municipal nº 1.546, de 20 de abril de 2.017, que revogou a Lei Complementar nº 1.534, de 27/12/2016, que instituiu a Contribuição para o Custeio e a Manutenção do Serviço de

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

Iluminação Pública COSIP, no Município de Lins.

Argumenta que a Câmara Municipal se baseou em premissa falaciosa, de modo que a revogação da contribuição destinada ao custeio de iluminação pública deixou despesa sem fonte direta de custeio, além de incorrer em erro interpretativo quanto à citada espécie tributária.

Diz que no direito tributário vige o princípio do paralelismo das formas, de sorte que se impõe o mesmo tratamento jurídico para a criação, majoração e extinção do tributo (art. 97, II, CTN). Assim, as formalidades para extinção de espécie tributária encontram-se na lei Complementar nº 101 de maio de 2000, pelo que para se abrir mão de receita, é necessário que o Ente demonstre o impacto orçamentário da renúncia, o que não foi respeitado pela lei impugnada, restando clara violação ao art. 5º, 25 e 111, todos da Constituição Estadual.

Invoca também violação ao pacto federativo, pois a Câmara Municipal ao aprovar a norma, não executou a lei, incorrendo em flagrante inconstitucionalidade.

Pugnou pela concessão de liminar, para imediata suspensão da eficácia do ato normativo referido e, ao final, a procedência da presente ação, com a declaração de inconstitucionalidade da sobredita Lei.

A liminar foi deferida (fls. 84/85).

O d. Procurador Geral do Estado de São Paulo, pelas razões lançadas às fls. 96/97, deixou de ofertar manifestação quanto ao mérito da ação.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Lins às fls. 99/111.

Parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 184/200), pelo decreto de improcedência.

Manifestação do Prefeito Municipal de Lins invocando vício de forma, haja vista a republicação da lei impugnada por conter erro material quando ela já se encontrava em vigor (fls. 205/208).

Remetido a julgamento, o processo foi retirado de pauta por esta relatoria (fls. 217/218), seguindo-se despacho determinando a manifestação do Presidente da Câmara Municipal e da douta Procuradoria Geral de Justiça (fl. 221).

Manifestação da Câmara Municipal às fls. 224/231 e da Procuradoria Geral de Justiça às fls. 234/235.

É o relatório.

A Lei Complementar nº 1.546, de 20 de abril de 2.017, do Município de Lins, de iniciativa parlamentar, possui a seguinte redação:

> *"Art. 1º. Fica revogada a Lei Complementar nº 1.534, de 27/12/2016, que instituiu a Contribuição para o Custeio e a Manutenção do Serviço de Iluminação Pública - COSIP no Município de Lins.*
>
> *Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação".*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

De se pontuar, inicialmente, que o limite objetivo da ação direta de inconstitucionalidade dá-se na análise de ofensa direta à Constituição Estadual, salvo quando reproduza preceito da Carta Magna, daí porque não há lugar para análise de inconstitucionalidades chamadas indiretas ou reflexas, ou seja, entre dispositivos da lei impugnada e a legislação infra-constitucional, como leis e decretos, o que se depreende da própria redação do § 2º, do artigo 125 da Constituição Federal.

A esse respeito, ensina Alexandre de Moraes:

> *"Em relação às leis ou atos normativos* municipais *ou* estaduais *contrários às Constituições Estaduais, compete ao Tribunal de Justiça local processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade. (...) Note-se que, se a lei ou ato normativo municipal, além de contrariar dispositivos da Constituição Federal, contrariar, da mesma forma, previsões expressas do texto da Constituição Estadual, mesmo que de* repetição obrigatória *e* redação idêntica, *teremos a aplicação do citado art. 125, §2º, da CF, ou seja, competência do Tribunal de Justiça do respectivo Estado-membro. (...) A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas* crises de legalidade, *como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal"* (Direito Constitucional, 18ª Ed. Atlas, 2005, fls. 663/666).

Ausente inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

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

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.712, de 17 de março de 2015, do Município de Arujá, que concede isenção parcial (50%) de IPTU aos imóveis situados nos locais em que se realizam feiras livres. Alegação de violação de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Não ocorrência. Matéria de iniciativa concorrente, conforme jurisprudência deste Órgão Especial e do STF. Alegação de afronta ao princípio da independência dos Poderes. Não ocorrência. Norma que não dispõe sobre atividade de atribuição do chefe do Executivo. Ação julgada improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113671-45.2015.8.26.0000, Relator Antonio Carlos Villen, j. 7.10.2015).

De se destacar igualmente a decisão proferida pelo C. Supremo Tribunal Federal, sob sistemática de repercussão geral, no sentido de que não há reserva de iniciativa legislativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise a revogação ou isenção de tributo::

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

"Observados os demais requisitos de admissibilidade do presente recurso, submeto a matéria à análise de repercussão geral. 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 inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.

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 inciativa 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

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente. Entende-se, desse modo, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças. Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente. A impossibilidade de concretização da norma no orçamento vigente representaria, portanto, caso de mera inexequibilidade da norma, fundamento que, todavia, não se prestaria a torna-la inconstitucional. Neste sentido, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. A este título, veja-se o voto do

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: 'Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexequível, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.' 5 Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599: 'O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).' 6 Inexiste, assim, na norma impugnada, desrespeito ao previsto no artigo 25 da Constituição do Estado".

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

No que toca à alegação de que a revogação da lei que instituiu a contribuição decorreu de erro interpretativo do tributo por parte daquela Casa Legislativa, deve-se salientar que questões de fato extrapolam os limites objetos de exame no contencioso de constitucionalidade.

Ademais, convém anotar que a Câmara Municipal de Lins informou que a lei complementar que instituiu a contribuição, revogada pela lei impugnada, não havia sido objeto de regulamentação pelo Executivo, de modo que não teria havido renúncia de receitas e, por conseguinte, impacto orçamentário. Portanto, sem se adentrar a uma análise fática, vedada na via concentrada do controle de constitucionalidade, não há como concluir que houve diminuição na arrecadação fiscal do Município.

Pertinente, nesse particular, as considerações lançadas no parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça:

> *"Ainda, consoante já comentado acima, não é possível fundamentar, na ação direta de inconstitucionalidade, como faz o autor, a violação ao artigo 14 da LC nº 101/2000, que estabelece critérios e limites para os atos de renúncia de receita fiscal. Existem dois motivos que inviabilizam a análise. O primeiro tem como premissa o fato de que para saber se houve ou não a estimativa de impacto, ou adoção de medidas de compensação, seria necessário ingressar no exame dos fatos, o que é inviável no processo objetivo de controle abstrato da validade das leis. Ademais, a eventual violação da Lei de Responsabilidade Fiscal significa, em última análise, desrespeito apenas reflexo ao princípio da legalidade.*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

Daí a conclusão de que a afronta a preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou mesmo do Código Tributário Nacional, por não se tratar da violação direta de parâmetros de controle que tenham assento constitucional, não abre as portas do controle abstrato da validade jurídico-constitucional das leis.

Não sendo evidente do texto normativo a pesquisa sobre a incompatibilidade da lei local, que depende da análise de parâmetros que envolvem a análise de matéria de fato, torna-se inviável o controle concentrado de constitucionalidade.

De outro vértice, verifica-se que o art. 25 da Constituição Estadual condiciona a sanção de projeto de lei que implicar criação ou aumento de despesa pública à indicação dos recursos disponíveis, próprios para atendimento dos novos encargos. Todavia, a lei municipal em questão não aumentou despesas do Município. Simplesmente extinguiu uma fonte indireta de receitas. Vale dizer, para além de a lei objurgada não criar nem aumentar despesa pública, seu exame demandaria discussão de matéria de fato insuscetível na estreita e especial via do contencioso de constitucionalidade. A análise de efeitos financeiros ou orçamentários da lei é impedida nesta via por demandar a exploração de questões de fato dependentes de prova, o que, quando muito, poderá impedir apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo".

Analisando casos semelhantes, este Colendo órgão Especial entendeu pela constitucionalidade da norma que dispôs sobre a extinção da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública:

2025935-86.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relator(a): Evaristo dos Santos
Comarca: São Paulo
Órgão Julgador: Órgão Especial
Data de julgamento: 27/01/2016
Data de publicação: 28/01/2016
Data de registro: 28/01/2016
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Santa Barbara D'Oeste. Lei Complementar Municipal nº 209, de 06.02.15, de iniciativa parlamentar, sobre a extinção da Contribuição de Iluminação Pública - CIP. Admissibilidade. Competência concorrente em se tratando de matéria tributária. Art. 61 da Constituição Federal e art. 24 da Constituição Estadual. Precedentes. Improcedente a ação.

0063079-02.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos
Relator(a): Cauduro Padin
Comarca: São Paulo
Órgão Julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 09/10/2013
Data do registro: 17/10/2013
Ementa: 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.

Deste segundo julgado, curial as seguintes considerações que se amoldam ao caso em debate:

> *"(...) A mencionada contribuição é espécie tributária cuja previsão veio fazer frente ao entendimento consolidado no STF sobre a impossibilidade de se custearem, mediante taxa, os serviços de iluminação pública.*
>
> *Entende o STF, então, que "a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto" (2a Turma , AgR no RE 724.104/SP, rel. Min.*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

Ricardo Lewandowski, j . em 12.3.2013).

É 'tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte', e que 'se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade' (STF, Tribuna l Pleno, RE 573.675/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j . em 25.3.2009).

Tratando-se de espécie tributária, a lei que regulamenta a contribuição possui, consequentemente , natureza tributária, sendo concorrente a competência legislativa a respeito .

Com efeito, não se veda que os vereadores tomem a iniciativa de projeto de lei par a instituir, majorar, reduzir ou extinguir tributos. A iniciativa, sendo concorrente, acena pela constitucionalidade da Lei Municipal em comento. (...)

Por outro lado, a Lei Municipal em questão não aumentou despesas do Município; simplesmente extinguiu uma fonte indireta de receitas. Tal fato não enseja, por si só, a competência exclusiva do chefe do Executivo para iniciar a lei correspondente, ausente afronta ao art. 25, da Constituição Estadual.

Além disso, 'a circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo' (STF, RE 590.697ED/MG, citado)".

Por fim, anoto que não há qualquer razão na manifestação do Prefeito Municipal ao invocar vício de forma (fls. 205/208, pois conforme bem anotou a douta Procuradoria Geral de Justiça às fls. 234/235, "*(...) diferente do quanto alegado pelo autor, tendo em vista que a republicação da lei impugnada ocorreu tão*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

somente para corrigir erro material em especial, inversão dos números da lei revogada não há que se falar em vício de forma".

Destarte, pelos motivos acima aduzidos, não padece de inconstitucionalidade a Lei Complementar Municipal nº 1.546, de 20 de abril de 2.017.

À vista do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a ação.

SALLES ROSSI
Relator

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUIZ FERNANDO SALLES ROSSI, liberado nos autos em 30/11/2017 às 19:48 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 74BDCAE.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Secretaria Judiciária
SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade - nº 2108341-96.2017.8.26.0000 - nº antigo .

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico que o v. acórdão transitou em julgado em 07/02/2018.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2018.

Ewerton Takao Kuramoto - Matrícula: M359070
Chefe de Seção

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por EWERTON TAKAO KURAMOTO, liberado nos autos em 20/02/2018 às 17:01 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/esajhybrid/sg/abrirConferenciaDocumento, informe o processo 2108341-96.2017.8.26.0000 e código 7RE3E7E

Registro: 2020.0000106513

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2229204-13.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OURO VERDE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE OURO VERDE.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2020

ALEX ZILENOVSKI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 25.496

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2229204-13.2019.8.26.0000

COMARCA: Ouro Verde

REQUERENTE: Prefeito do Município de Ouro Verde

REQUERIDO: Presidente da Câmara Municipal de Ouro Verde

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.968/2019, do Município de Ouro Verde, que revogou a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública COSIP.
AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Lei de natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.
Questão que já foi objeto de tese de repercussão geral - TEMA 682, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."
Artigo 113, do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias Artigo que não se aplica aos municípios. Aclara o artigo 106, do mencionado ADCT (inserto pela EC de número 95/16) que os artigos 107 a 114 integram o "Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". O mencionado artigo 113, então, há de ser interpretado de acordo com essa diretriz, aplicando-se no âmbito restrito exposto no parágrafo anterior. Precedentes
Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ilustríssimo Prefeito do Município de Ouro Verde, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.968/2019, que revogou a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública COSIP, cujo teor ora se transcreve:

Artigo 1 º- Fica revogada a Lei Municipal nº 1892, de 03 de

outubro de 2017, que "Institui no município de Ouro Verde a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública prevista no artigo 149-A da Constituição da República"

Artigo 2º Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro de 2020, revogadas as disposições em contrário".

Afirma que em 2017 foi sancionada a Lei Municipal nº 1.892, que instituiu no Município de Ouro Verde a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, prevista no artigo 149-A da Constituição Federal.

No entanto, a Câmara Municipal aprovou o projeto de lei que desencadeou na Lei Municipal nº 1.968/2019, que revogou a Lei Municipal nº 1.892/2017.

Assevera que esse projeto de lei foi vetado pelo Prefeito Municipal de Ouro Verde, porém, a Câmara Municipal derrubou o veto.

Defende que se trata de lei inconstitucional, uma vez que não foi acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, havendo, assim, ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 26 da Lei Orgânica do Município de Ouro Verde.

Aduz que o artigo 113 do ADCT prevê que *"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".*

Sustenta que o Egrégio Supremo Tribunal Federal concedeu cautelar na ADI 5.816, também pelo fato de que a norma de renúncia de receita exige estimativa dos reflexos orçamentário e financeiro (fls.09).

Defende que o princípio da responsabilidade fiscal é cláusula pétrea.

O requerente também afirma que a Câmara Municipal de Ouro Verde,

para revogar a lei municipal anterior, que instituiu a COSIP, utilizou-se de fundamentos que não condizem com a verdade, quando asseverou que o valor arrecadado com a contribuição é superior ao valor da despesa gerada pela transferência dos ativos da iluminação pública, sem que o valor excedente seja gasto com a ampliação da rede, além de outras afirmações inverídicas (fls. 16).

Afirma que o município arrecada a quantia média mensal de R$ 18.654,58 e gasta em média 30.214,46 por mês (fls. 17).

Aduz que o artigo 26 da Lei Orgânica do Município de Ouro Verde prevê que projetos de lei que versem sobre matéria financeira, orçamentária e tributária são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, sendo a lei em questão, portanto, ilegal.

Diante disso, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, requerendo, no mérito, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.968/2019, do Município de Ouro Verde.

A liminar foi indeferida (fls. 80/84).

Transcorreu *in albis* o prazo para manifestação da D. Procuradoria do Estado (fls. 92).

A Câmara Municipal do Município de Ouro Verde prestou suas informações a fls. 94/100. Argumenta que a revogação de tributo não se confunde com renúncia de receita. Levanta, também, a inconstitucionalidade do item 2 do § 1º do artigo 26, da Lei Orgânica do Município de Ouro Verde, afastando a alegação de vício de iniciativa.

A D. Procuradoria de Justiça ofereceu seu parecer (fls. 132/144), manifestando-se pela procedência do pedido, com a consequente declaração de

inconstitucionalidade da Lei combatida.

Defende que, em que pese não exista vício de iniciativa no caso concreto, a *lex* afetou a receita pública, dela renunciando em partes, o que demandaria a realização de estimativa de seu impacto.

É o relatório.

Examina-se, inicialmente, a matéria atinente aos limites de cognição da presente ação, que há de ser analisada como preliminar e que demanda mais detida análise.

O raciocínio trazido no parecer da D. Procuradoria de Justiça é extraído, de início, do próprio conceito do controle de constitucionalidade, que decorre da incompatibilidade de normas com a constituição. Nesse sentido:

"O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição".[1]

Não destoa desse raciocínio a jurisprudência deste C. Órgão Especial, em recente julgado:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. Inocorrência. Alegada afronta da norma vergastada a Lei Federal que não foi apreciada na oportunidade do julgamento. Parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos locais (estaduais ou municipais), que é a Constituição Estadual. Pretendida rediscussão de temas já apreciados no venerando acórdão embargado. Caráter infringente dos embargos. Embargos rejeitados.

[1] DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 47. Grifos da reprodução.

(TJSP; Embargos de Declaração 2095321-38.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2017; Data de Registro: 26/10/2017)

Por tal razão, descabida a análise da alegada *inconstitucionalidade* diante de diploma legislativo diverso, como o são Leis Complementares ou mesmo a Lei Orgânica do Município.

Vencida essa questão inicial, ingressa-se no mérito da demanda.

Parte-se do vício formal de iniciativa levantado pelo autor em sua petição.

Com base também nos argumentos expostos quando da análise preliminar, é pertinente firmar que a regra para a propositura de Leis há de ser extraída do regramento constitucional.

Cabível, de todo modo, inicial esclarecimento.

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

recíproco do poder (cheks and balances) e uma organização jurídica de limites dos órgãos do poder[2]*".*

De outra banda, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: *"[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar "sobre assuntos de interesse local" bem como a de "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores"*[3].

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

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República: *"[s]ão Poderes da União,*

[2] Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, pag. 365/366.

[3] Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, pag. 645/646.

independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o judiciário".

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

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

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

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

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.

Note-se, em tempo, que a matéria veiculada nas normas impugnadas não consta do rol supracitado.

Lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que estritamente deve ser seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como (inconstitucionalidade) nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar sobre determinada matéria - , como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo a lição de André Ramos Tavares[4] :

De outro prisma, é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a

[4] Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. 10. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2012, p.231/232

típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará "sinais" de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.

Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.

O C. STF já decidiu que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, tem natureza de tributo :

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. ALEGADA OFENSA AO ART. 93, IX, DA CARTA. INEXISTÊNCIA. DECISÕES DE ORIGEM SUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADAS. ACÓRDÃO PROFERIDO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 573.675-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, reconheceu a repercussão geral do tema em exame e assentou que **a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto.** Nessas condições, concluiu pela

constitucionalidade de sua cobrança. 2. O Plenário do STF já assentou o entendimento de que as decisões judiciais não precisam ser necessariamente analíticas, bastando que contenham fundamentos suficientes para justificar suas conclusões. A fundamentação pode, inclusive, ser realizada de forma sucinta. 3. A admissibilidade do recurso extraordinário interposto de julgamento do Superior Tribunal de Justiça pressupõe que a questão constitucional tenha surgido originariamente no STF. Precedentes. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 5. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1143253 ED-AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2018 PUBLIC 12-11-2018)

In casu, não restou demonstrada a violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo.

Nessa esteira a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal :

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. **É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.** CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO RELATOR. RECURSO PROVIDO. Relatório
>
> 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III,

alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Ação Direita de Inconstitucionalidade - Art. 1º da Lei Complementar n. 330/2004, que acrescentou parágrafo único ao artigo 19 da Lei Municipal n. 1.890/93 (Código Tributário Municipal) - Dispositivo decorrente de emenda parlamentar, vetada pelo Chefe do Executivo, que concedeu isenção de IPTU aos proprietários de um único imóvel, construído para sua moradia, cujo valor venal seja igual ou inferior a R$ 10.000,00 - Matéria tributária relativa a benefício que afeta o orçamento do Município, pois implica em renúncia de receita fiscal - Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade manifesta - Afronta aos artigos 5º; 47, inc. XI e XVII; 144 e 174, inc. II, III e § 6º, todos da Constituição Estadual - Ação procedente" (fl. 212 grifos nossos).

2. O Recorrente alega que o Tribunal *a quo* teria contrariado os arts. 2º, 29, 61, § 1º, 84, inc. III e XXIII, e 165 da Constituição da República. Argumenta que *"a iniciativa do processo legislativo tendente à promulgação de leis tributárias, no sistema constitucional inaugurado pela Constituição de 1988 é concorrente. Ao contrário do que decidiu a r. decisão ora combatida, a matéria examinada é de natureza tributária e não deve ser confundida com matéria orçamentária"* (fl. 239).

Requer o provimento do recurso extraordinário, para que seja julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar municipal n. 330/2004.

Apreciada a matéria trazida na espécie,

DECIDO.

3. Razão jurídica assiste ao Recorrente.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo.

Confiram-se, a propósito, os seguintes julgados:

"ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA

AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - **A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"** (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001 – grifos nossos).

E "I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. (...) III. **Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais"** (ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006 – grifos nossos).

E ainda:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS** QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo **não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.**" (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2007 – grifos nossos). Dessa orientação

divergiu o acórdão recorrido.

5. Ressalto, por oportuno, que, em se tratando de recursos extraordinários interpostos contra decisões de tribunais estaduais em controle abstrato de constitucionalidade, é possível o provimento por decisão do Relator desde que "o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecente no âmbito deste Tribunal" (AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo n. 566).

6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal.

(STF, RE 541273/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, publicação 11/06/2010).

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na 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.

(STF, ADI 2464, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 11/04/2017).

Aliás, da mesma forma vem decidindo esse E. Órgão Especial:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Presidente Prudente que **prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU,** nas hipóteses de aposentados e pensionistas de baixa renda, proprietários de um único imóvel residencial, utilizado para sua própria residência. **Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária.** Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.
>
> (TJSP, ADI nº 2071988-57.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/07/2017).

Este Órgão julgador, outrossim, já teve a oportunidade de se manifestar exatamente sobre o Tributo que se discute:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **Lei Complementar Municipal nº 1.546, de 20 de abril de 2.017, que revogou a Lei Complementar nº 1.534, de 27/12/2016, que instituiu a Contribuição para o Custeio e a Manutenção do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, no Município de Lins - Matéria tributária que não está reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas sim dentro da competência legislativa comum** – Matéria que não se confunde com questão orçamentária – Ausência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Constituição Estadual) **Eventual reflexo no orçamento**

> **municipal que não se confunde com a competência para legislar** - 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. Análise de efeitos financeiros ou orçamentários da lei que demanda a exploração de questões de fato dependentes de prova, insuscetível na estreita e especial via do contencioso de constitucionalidade - Ação julgada improcedente.
>
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2108341-96.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2017; Data de Registro: 30/11/2017)

Dessa feita, verifica-se que a Lei Municipal impugnada não trata de matéria orçamentária, mas sim de matéria tributária, cuja competência para início do processo legislativo é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Aliás, a questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral - **TEMA 682**, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: ***"Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."***

Decidiu-se sobre a questão, em sede de repercussão geral, no ARE nº 743.480 DJ-e de 19.11.13 Rel. Min. GILMAR MENDES, nos seguintes termos:

> "Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.** 5. Repercussão geral reconhecida. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência."

Outro vício, também categorizado como formal, emanaria da ausência

de estimativa do impacto orçamentário e financeiro que a revogação do tributo geraria. Todavia, tampouco essa eiva se faz presente. De fato, não se nota qualquer exigência, aplicável ao caso concreto, de prévia estimativa do impacto financeiro-orçamentário que a lei poderá surtir.

Já foi aclarado, anteriormente, que foge ao âmbito desta *actio* a análise da lei em relação aos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, que cuida do exame da legalidade.

Por outro lado, forçoso concluir que o artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, invocado pelo Autor e pela D. Procuradoria de Justiça, não se aplica aos municípios.

Aclara o artigo 106, do mencionado ADCT (inserto pela EC de número 95/16) que os artigos 107 a 114 integram o *"Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União"*[5].

O mencionado artigo 113, então, há de ser interpretado de acordo com essa diretriz, aplicando-se no âmbito restrito exposto no parágrafo anterior.

Nesse sentido já se manifestou este C. Órgão Especial:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar n° 2.896, do Município de Ribeirão Preto, que prevê a concessão de benefício tributário por adoção de ações ecológicas no âmbito municipal. **Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional n°95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios. Precedente deste Órgão Especial no sentido de que o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional n°95/2016, não se aplica aos Municípios.** O

[5] 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.

diploma impugnado não aborda matéria orçamentária, dispondo sobre direito tributário. Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6°, da CE. Precedentes do STF e deste Colegiado. Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da Constituição Estadual. Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário seguinte àquele em que for requerido. Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201892-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/03/2019; Data de Registro: 21/03/2019)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – Não ocorrência dos vícios previstos no Código de Processo Civil – Decisão completa – Acórdão que enfrenta todo o tema de forma clara e coerente – **Não aplicação do art. 113 do ADCT aos municípios que não traz ofensa ao princípio federativo e nem ao art. 29 da CF – Dispositivos que se referem ao "Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União", o que é específico e não direcionado aos municípios** – Regras constitucionais que não são em sua totalidade de reprodução obrigatória – Via recursal eleita que não se presta ao reexame do julgado – Embargos rejeitados.

(TJSP; Embargos de Declaração Cível 2167905-35.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019)

Diante disso, inexiste qualquer confronto do diploma legislativo questionado com a Constituição Estadual (e tampouco em relação a normas de reprodução obrigatória).

No mais, eventuais considerações acerca da veracidade das alegações

parlamentares que versavam sobre o tributo fogem ao âmbito desta *actio*, que há de examinar, apenas, a conformidade da Lei com a Constituição deste estado.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ALEX ZILENOVSKI
Relator