





**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA**  
**PROTOCOLO**  
Processo N°: 1460/2012  
Data: 24-05-2012  
Ass.: [assinatura]

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal da Serra e demais Edis.

O vereador que firma o presente vem, pelas prerrogativas garantidas na Lei Orgânica Municipal e com base no Regimento Interno desta Casa, apresentar o seguinte:

**PROJETO DE LEI N° 97/2012**

**Dispõe sobre abatimento em até 20% do IPTU para estabelecimentos que contribuírem com entidade(s) pública do município da Serra.**

**Art. 1º** - Autoriza o poder executivo a conceder abatimento de até 20% do IPTU para o estabelecimento que contribuir com alguma entidade pública do município de Serra.

**Parágrafo Único:** Os valores percentuais serão correspondentes aos valores repassados á entidade através do estabelecimento.

**Art. 2º** - A entidade promoverá a capacitação de recursos junto á empresa sediada no município com o devido plano de trabalho devidamente aprovado no conselho municipal correspondente.


**Art. 3º** - O repasse se dará através do Conselho Municipal correspondente do qual ficará encarregado de promover a fiscalização do referido repasse.

**Art. 4º** - Esta Lei será regulamentada pelo poder Executivo no prazo de noventa dias após a sua publicação.

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

Sala das Sessões "Flodoaldo Borges Miguel", 24 de maio de 2012.

  
**Aldair Celestino Xavier de Souza**  
Vereador - PTB

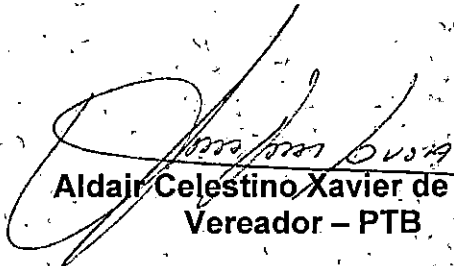
 **CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA**  
**Aldair Xavier de Souza**  
Vereador



### **Justificativa**

As entidades sem fins lucrativos desenvolvem um importante papel junto à sociedade. Como exemplos seja o trabalho voltado a assistência à classe menos favorecida, seja através de projetos de impactos sociais, na área de meio ambiente, esporte, lazer e entre outros e devido o desenvolvimento do município as mesmas tem desenvolvido um papel de extrema importância em parceria com o executivo municipal. Sendo que este em muitos dos casos não tem a devida condição de dar a assistência necessária a todos os seguimentos. Por isso há necessidade de criarmos mecanismos para que as mesmas possam fazer a captação de recursos em fontes alternativas.

Dado a grande inadimplência no pagamento do imposto predial, territorial e urbano esta acaba sendo uma forma para que os estabelecimentos comerciais, industriais, entre outros possam acompanhar mais de perto e tenham a condição de promover um trabalho junto à sociedade.

  
**Aldair Celestino Xavier de Souza**  
Vereador - PTB

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Aldair Xavier de Souza  
Vereador

# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA

PROTOCOLO

Processo Nº: 1460/2012

Data: 24/05/2012


Ass.: *Ems*


A Coordenadoria Legislativa da CMS.


Em, 24 de maio de 2012.

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Élio Carlos Pimentel  
Prócolo Geral

*AO Presidente da CMS  
em 25/05/12*

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Ewerton Tadeu Miranda  
Divisão Legislativa


*AO Sr. Secretário da CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA 1933*   
*Para providências.*  
*Serra, 25/05/2012*

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Raul Cezar Nunes  
Presidente

*AO legislativo,  
Para conhecimento e providência.*  
*Serra, 11/06/2012*

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Antonio Fernandes de Aquino  
(ANTÔNIO BOY DO INSS)  
1º Secretário

*A procuradoria Geral da CMS.*  
*Em 15/06/2012*

 CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA  
Ewerton Tadeu Miranda  
Divisão Legislativa

EM BRANCO



**Câmara Municipal da Serra**  
**Estado do Espírito Santo**

PROCESSO Nº 1460/2012

PROJETO DE LEI Nº 97/2012

Requerente: Vereador Aldair Celestino Xavier de Souza.

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre abatimento em até 20% do IPTU para estabelecimentos que contribuam com entidade(s) pública(s) no Município da Serra.

Parecer nº 195/2012

Ementa: Projeto de Lei – Dispõe sobre abatimento em até 20% do IPTU para estabelecimentos que contribuam com entidade(s) pública(s) no Município da Serra – Competência Legislativa do Município – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) – Necessidade de indicação da fonte de custeio – Interferência administrativa e orçamentária – Vício de Iniciativa – Recomendação por conversão em Projeto Indicativo.

**PARECER DA PROCURADORIA GERAL**

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Aldair Celestino Xavier de Souza, que “DISPÕE SOBRE ABATIMENTO EM ATÉ 20% DO IPTU PARA ESTABELECIMENTOS QUE CONTRIBUÍREM COM ENTIDADE(S) PÚBLICA(S) NO MUNICÍPIO DA SERRA”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação de sua constitucionalidade e do interesse público em sua realização, com conseqüente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo (fl. 02), a correspondente Justificativa (fl. 03) e a folha de despachos e encaminhamentos (fl. 04).



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme prescreve o art. 145, da Lei Orgânica do Município da Serra, a elevação de um Projeto ao patamar de Lei Municipal passa sempre pela comprovação de dois requisitos indispensáveis, quais sejam, a constitucionalidade e o interesse público em sua realização.

Pois bem. No caso em tela, entendo configurado o interesse público no Projeto de Lei em referência. Isso porque, conforme se depreende dos autos, o comando normativo que emerge da proposição tem a finalidade de beneficiar os cidadãos que contribuirão com entidades públicas, pois as mesmas desenvolvem um papel muito importante junto à sociedade.

De fato, não há dúvidas de que a medida serviria como incentivo para o desenvolvimento dessas entidades sem fins lucrativos, o que justifica a concessão da isenção, dada a importância social da medida.

Nesse contexto, impossível não notar a presença do interesse público na edição de norma da espécie, pelo que tenho por identificado e satisfeito o referido requisito no caso concreto.

Prosseguindo. No que diz respeito à constitucionalidade da proposição, insta salientar que o indigitado Projeto de Lei se enquadra dentre as matérias elencadas como passíveis de regulamentação pelo ente federado município. É o que se colhe do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Carta Maior Capixaba, e do art. 30, I e II, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da municipalidade para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

Desse modo, comprovada a importância e alcance estritamente local da medida, requisitos que restam cristalinos da simples leitura do Projeto de Lei, que determina isenção de tributo conferido ao Município, a competência local para regular o tema salta aos olhos.

Como resta evidente da leitura dos dispositivos legais já mencionados, além de se inserir na pauta local, o assunto é competência municipal definida tanto na Lei Orgânica quanto na Constituição Federal, de sorte que a proposição se encaixa claramente no campo de atuação legislativa do Município da Serra.



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Nestes termos, demonstrada a competência legislativa municipal, e verificado que a pretensa norma não fere frontalmente nenhuma legislação já posta em nível estadual ou nacional, é incontestável a constitucionalidade do Projeto de Lei em referência, no que concerne à matéria abrigada em seu bojo.

Prosseguindo, no que tange, contudo, à avaliação dos critérios formais (intrínsecos) da proposição de autoria do Vereador Aldair Celestino Xavier de Souza, tenho para mim que alguns pontos necessitam de ser avaliados com cautela e minúcia, para verificação exata da possibilidade jurídica de seu prosseguimento.

A primeira questão a ser abordada é o fato de que o artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, estabelece que a competência para legislar sobre “matéria tributária” pertence privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Para um melhor entendimento, vejamos a letra do referido dispositivo:

*Art. 61. (...).*

*§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*(...)*

*II - disponham sobre:*

*(...)*

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

Assim sendo, poderia-se interpretar que embora o artigo 143 da Lei Orgânica do Município da Serra, que elenca os assuntos de competência privativa do Prefeito, não se refira ao tema “matéria tributária”, o assunto seria da alçada legislativa do Chefe do Executivo local, considerando a necessidade de correspondência das normas municipais com a Constituição Federal (princípio da simetria).

Entretanto, quanto a isso, embora seja pertinente a reflexão, o debate serve apenas ao esclarecimento e fixação de posicionamento, não possuindo forças para obstaculizar o Projeto de Lei em voga, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete final da Carta Política, pacificou sua atuação no sentido de que o artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, refere-se tão somente à relação da União com os territórios federais, não se aplicando às normas estaduais e municipais de autoria parlamentar.



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Nesse sentido, convém invocar a jurisprudência do Pretório Excelso, que não deixa dúvidas acerca do tema, como se colhe dos arestos seguintes:

**“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.” (STF – ADI 2464- AP – Julg. 11.04.2007 – Rel. Min. Ellen Gracie, grifei)**

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





**Câmara Municipal da Serra  
Estado do Espírito Santo**

*com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido.” (STF – ADI 2392 - ES – Julg. 28.03.2001 – Rel. Min. Moreira Alves, grifei)*

**“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. 2. O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. 3. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo.” (STF – ADI 3809 - ES – Julg. 14.06.2007 – Rel. Min. Eros Grau, grifei)**



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

Não obstante, soma-se a isso que o Estado do Espírito Santo editou Emenda retirando de sua Constituição o comando inscrito no art. 63, que reservava ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que verssem sobre matéria tributária, em reconhecimento ao acerto do posicionamento adotado pelo STF.

Por fim, para encerrar qualquer dúvida acerca do assunto, importante trazer à baila decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo que aplicou, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade que envolvia o Município da Serra, o entendimento ora esposado. Veja-se:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI GERAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO DA SERRA. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE TAXA E CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. PEDIDO DE LIMINAR. PROVIDÊNCIA DE NATUREZA CAUTELAR (SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LEI). REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. PEDIDO INDEFERIDO.**

*I - Nos termos da lição de LUIS ROBERTO BARROSO a medida cautelar em ações diretas tem caráter excepcional, ¿(...) à vista da presunção de validade dos atos estatais, inclusive os normativos¿ (in O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, Saraiva, 2006, p. 166). Este autor, com respaldo na jurisprudência, estabelece os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta. São eles: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão (op. cit. p. 166/167).*

*II - Na linha do entendimento do STF, a Constituição de 1988, ao contrário do que sustenta o requerente, admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Afirma-se que a*



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

*iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, devendo necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.*

*III - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para isentar pessoas jurídicas ao pagamento de taxas, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.*

*IV - Por outro lado, observo que a lei em discussão autoriza o executivo a criação de um órgão público com o objetivo de orientar os empreendedores e simplificar os procedimentos de registro e funcionamento de empresas do município da Serra, além de disciplinar a respectiva estrutura administrativa. Neste particular, observo que lei em questão versa sobre matéria de estrita competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem incumbi dispor, com exclusividade, sobre a criação de órgãos e entidades da administração pública.*

*V - A Constituição do Brasil, ao conferir aos Municípios a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador municipal não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Nesse sentido: STF - ADI 2750, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005.*

*VI - Não obstante, entendo que o perigo de dano irreparável ou de ineficácia do provimento não ficou devidamente comprovado nos autos, em especial pelo fato de se tratar de lei meramente autorizativa, o que afasta o requisito do perigo de ineficácia do provimento final.*

*VII - Ausente, desse modo, os requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora, pressupostos indispensáveis*



## **Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo**

*ao provimento cautelar, indeferi-se, em consonância com a douta Procuradoria de Justiça, o pedido de liminar de suspensão dos efeitos da Lei 3182/07 do Município da Serra.” (TJES – ADI – 10009000306 – Julg, 18.06.2009 – Rel.Sérgio Luiz Teixeira Gama, grifei)*

Diante disso, entendo que o Projeto de Lei nº 97/2012, ainda que versando sobre matéria tributária, não viola nesse aspecto a iniciativa do Prefeito, podendo ser alvo de autoria de Parlamentar, como resta claro da jurisprudência invocada.

Em última análise, outra questão prejudicial que deve ser apreciada no caso é a renúncia de receita operada pela isenção de tributo concedida na proposição em estudo, bem como suas implicações orçamentárias e fiscais e seus reflexos, ainda que indiretos, no processo de formação e consolidação da nova norma.

Apesar da conformidade do Projeto com a competência constitucionalmente definida para o tema, conforme demonstrado, não se pode olvidar que o descontoem até 20% do IPTU para todos estabelecimentos que contribuírem com entidade(s) pública(s) no Município da Serra, corresponde à não arrecadação dos valores referentes à esse tributo, ou seja, à renúncia dessa receita por parte do Município.

Ocorre que normas desse tipo, para sejam compatíveis com o ordenamento pátrio, necessitam ainda passar pelo crivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que preceitua que toda proposta de renúncia fiscal deverá ser necessariamente acompanhada de relatório acerca do impacto orçamentário da medida e de indicação da fonte de custeio capaz de suprir a baixa na arrecadação, conforme as determinações do art. 14 do indigitado Diploma Legal, *in verbis*:

***“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;***



## Câmara Municipal da Serra Estado do Espírito Santo

*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.”*

Como facilmente se percebe pela transcrição, toda proposição legislativa tendente a provocar renúncia de receitas somente terá sua conformidade legal constatada caso preencha os requisitos exigidos no dispositivo citado.

Destarte, ante à ausência dos relatórios mencionados no Projeto de Lei em apreço e da indicação da fonte de custeio correspondente, forçoso constatar que a proposição padece vício no que diz respeito à sua conformidade com os ditames legais atinentes (princípio da legalidade, art. 37, *caput*, da CF), uma vez que não respeita a norma disciplinadora da matéria, tornando inescapável o reconhecimento de sua irregularidade.

Ainda acerca do tema, importante reconhecer que a elaboração do relatório de impacto orçamentário e a indicação da fonte de custeio, conforme exigido pela legislação, são atividades vinculadas com a função tipicamente exercida pelo Poder Executivo Municipal, que é quem elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias e transforma as dotações do orçamento em ações concretas na rotina do Governo.

Sendo assim, é patente que as ações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal se amoldam melhor às competências do Poder Executivo, pela própria natureza das atividades levadas a cabo pelo Governo, motivo pelo qual a proposição em estudo, para que cumpra integralmente as exigências legais pertinentes, deve ser alvo de iniciativa do Alcaide Municipal.

Entretanto, leis da espécie da que se pretende neste processo, volto a dizer, são preciosas e correspondem aos anseios da sociedade, pelo que não devem deixar de serem criadas.

Diante desse quadro (interesse público de que a lei seja editada, mas obrigatoriedade de que o seja através de iniciativa do Poder competente), entendo que deve ser aplicado ao caso o novíssimo instituto do “Projeto Indicativo” previsto na alínea “m”, do art. 96, e no art. 112, do Regimento Interno deste Parlamento, pelo qual, em suma, o Vereador autor da norma recomenda ao Prefeito que dê início a processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência, sugerindo-lhe a minuta do texto normativo. A propósito, vejamos a letra dos mencionados dispositivos legais.



**Câmara Municipal da Serra  
Estado do Espírito Santo**

“Art. 96 - São modalidades de proposição: (...).

m – Projetos Indicativos; (...).”

“Art. 108 – O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência.

Parágrafo único. Os Projetos Indicativos encaminhados pela Câmara ao Poder Executivo deverão necessariamente conter a forma de Minuta de Lei.”  
(Grifei).

Posto isso, firmado em todas as razões e fundamentos já consignados, opino pela inconstitucionalidade da edição da lei pretendida por iniciativa desta Câmara Municipal, sugerindo, entretanto, que seja o Projeto de autoria do Vereador Aldair Celestino Xavier de Souza recomendado por este Parlamento ao Chefe do Poder Executivo na forma de “Projeto Indicativo”.


Não havendo outras considerações. É o Parecer.

Serra/ES, 21 de junho de 2012.

  
**AMÉRICO SOARES MIGNONE**

Procurador Geral  
OAB/ES 12.360

Apoio técnico:

  
**PAULLIANY DE SOUZA**  
Assessora Jurídica  
OAB/ES 15.091