



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

PARECER

DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 77/2017.

Autoria da Vereadora Neidia Maura Pimentel

Assunto: Projeto de Lei – Redução de taxas de licenciamento ambiental para micro e pequeno produtor rural.

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 consequente emissão de Parecer conforme determina o art. 65 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

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 micros e pequenos produtores rurais, com a redução de taxas.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

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.

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 da proposição de autoria da Vereadora Neidia Maura Pimentel, tenho para mim que alguns pontos necessitam de ser avaliados com cautela e minúcia, para verificação exata da possibilidade 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; (...).

Nestes termos, 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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

União com os territórios federais, não se aplicando às normas estaduais e municipais de autoria parlamentar.

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 conseqüência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido.” (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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

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)

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**



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

NÃO PRENCHIDOS. FUMUS BONI IURIS E PERICULUN IN MORA. PEDIDO INDEFERIDO.

I - Nos termos da lição de LUIS ROBERTO BARROSO a medida cautelar em ações diretas tem caráter excepcional, e (...) 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

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 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 077/2017, 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 a redução de licenciamento ambiental, tendo ou não condições financeiras, 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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

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.”

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.

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
Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

“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.*”

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 da Vereadora Neidia Maura Pimentel recomendado por este Parlamento ao Chefe do Poder Executivo na forma de “Projeto Indicativo”.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 22 de julho de 2017.

MIGUEL MATES SANTOS

Relator - Presidente

ALEXANDRE ARAUJO MARÇAL

Membro

STEFANO SBARDELOTTI DE ANDRADE

Membro