



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 217 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

Altera o § 1º do art. 31 e inclui al. *d* no inc. III do *caput* do art. 37 na Lei Complementar nº 170, de 31 de dezembro de 1987, e alterações posteriores, alterando o rol de estabelecimentos incluídos na categoria de consumo residencial de água e incluindo associações recreativas, escolas de samba e entidades carnavalescas no rol das instituições beneficiárias da tarifa social do consumo de água.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Veto Total ao Projeto em epígrafe, de autoria do vereador João Bosco Vaz.

Inicialmente, importante consignar que a Redação Final do Projeto (fl. 31) não foi observada nas razões do veto (fl. 34), visto que o conteúdo da Emenda nº 01 (fl. 26), aprovada conforme histórico de votação (fl. 28), alterou a redação original do Projeto. Desta forma, é possível acreditar que as razões do Veto foram elaboradas com base em uma redação equivocada, o que pode ter comprometido o entendimento do Poder Executivo sobre o mérito da proposta.

Ainda, consta no Ofício do Sr. Prefeito, à fl. 35, que: “*tal projeto visa incluir associações recreativas, escolas de samba, e entidades carnavalescas no rol de estabelecimento da categoria de consumo residencial de água. Ou seja, o Legislativo invade competência do Chefe do Poder Executivo ao realizar a administração do Município*” Grifo nosso.

Pelo que se verifica de forma preliminar, existe dois grandes erros nas razões de Veto, primeiro em relação à Redação Final do Projeto, e segundo sobre o mérito do Projeto, cujo objetivo é incluir as entidades em questão na modalidade de tarifa social, e não na tarifa residencial. Talvez, uma análise superficial e rápida do Projeto tenha contribuído para o acontecimento de tamanhos equívocos.



PARECER N° 267 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

Da alegada invasão de competência

Diferente do que constou nas razões de Veto, impõe-se salientar que o presente Projeto não interfere na organização e funcionamento da Administração Municipal, pois não criou estruturas, deveres, obrigações ou atribuições para qualquer órgão da Administração Municipal, tão pouco propôs a inclusão ou alteração dos serviços prestados pelo DMAE como alegado.

Pela Redação Final do Projeto é possível constatar que a proposta versa sobre matéria tributária e não administrativa. O Projeto aprovado se restringiu a conceder o benefício da tarifa social de água para os contribuintes (entidades carnavalescas) que preencherem os requisitos já fixados em lei, não havendo, também sob este prisma, invasão de competência reservada ao Chefe do Executivo.

Aliás, neste ponto, entendemos que o Projeto não está maculado por vício de iniciativa, tendo em vista que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente, e não exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Assim, importante consignar que a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade alegada nas razões de Veto quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, visto que única exceção consagrada está insculpida em seu art. 61, parágrafo 1º, inc. II, al. “b”, *in verbis*:

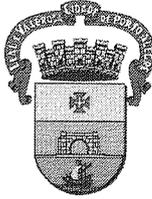
Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma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

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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



PARECER N° 267 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

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

(...)

A leitura da norma transcrita revela que há disposição expressa sobre a reserva de iniciativa, apenas, quanto a leis tributárias e orçamentárias dos Territórios, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios, uma vez que, em se tratando de matéria de direito estrito, não há que se admitir interpretação extensiva. Assim, as leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento sobre o tema, vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 1254/18
PLCL N° 019/18
Fl. 4

PARECER N° 268 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013)

Esse é, também, o posicionamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, vejamos:

ADI. LEI MUNICIPAL. IPTU. ISENÇÃO. INICIATIVA. CÂMARA MUNICIPAL. 1. A concessão de isenção tributária não é matéria cuja iniciativa esteja reservada, privativamente, ao Chefe do Executivo. Jurisprudência do STF. 2. A lei que institui isenção tributária deve definir os requisitos para fruição do benefício por se tratar de matéria submetida à reserva legal. É inconstitucional a lei que deixa de declinar os requisitos da isenção dada a vaguidão da hipótese de incidência que impede a identificação dos contribuintes favorecidos, porque importa em delegação proibida ao Executivo que exercerá função normativa própria do Legislativo. Assim, a norma legal que defere isenção do IPTU a "famílias com pessoas portadoras de HIV/AIDS ou tumores malignos" é inconstitucional, porque o sujeito passivo da obrigação tributária é o proprietário ou possuidor e não famílias. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70041008426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 20/06/2011)

Oportuno também, transcrever o aresto de julgamento da ADI n.º 724/RS, como paradigma:

ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 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



**PARECER N° 277 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL**

EMPATADO

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.

Merece parcial transcrição o voto do relator Ministro Celso de Mello:

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina,



PARECER Nº 277 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário. É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1º, II, b, e 48, I e II, v.g.

Desta forma, em razão dos inúmeros precedentes judiciais e doutrinários, em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente entre os poderes executivo e legislativo municipais, não se inserindo assim o mérito do presente Projeto dentre os assuntos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, motivo pelo qual as razões de Veto não devem prosperar.

Das entidades de utilidade pública.

Consta nas razões de Veto, à fl. 38, que: “o PLCL teria um resultado inócuo, pois o art. 37, inc. III, al. B da Lei Complementar nº 170, de 31 de dezembro de 1987 – que está sendo alterada – já existe mecanismo passível de atendimento ao proposto...”.

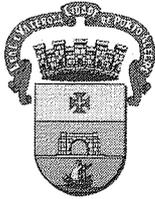
Art. 37

(...)

III – instituições:

(...)

b) cultural, caritativa, assistencial e de educação extraescolar, considerada de utilidade pública.



EMPATADO

**PARECER N° 277 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL**

Acontece que as associações carnavalescas possuem diversas denominações e personalidades jurídicas diferentes, algumas são *associações recreativas*, outras são *escolas de samba*, e tem as que são simplesmente *entidades carnavalescas*. Somente por esse motivo o enquadramento proposto nas razões de Veto é inviável, porém, não é o único, pois mesmo que fosse considerada uma instituição cultural, seria necessário ainda a declaração de utilidade pública.

Ocorre que uma instituição só pode ser declarada de utilidade pública mediante aprovação de lei específica, conforme dispõe a Lei n° 2.926/1966, que estabelece as condições pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública (Doc. em anexo).

Desta forma, é um erro afirmar que: “*basta que tais associações requeiram o título de utilidade pública e apresente para o DMAE...*”. Na verdade, somente após atender uma série de requisitos pré-estabelecidos que uma instituição carnavalesca poderia ser declarada de utilidade pública, e mesmo assim, seria necessária a aprovação de uma lei específica para cada entidade, o que demonstra a complexidade do caso, que na verdade foi simplificado pelo Projeto em tela.

Assim, a conclusão de que “*o presente veto em nada prejudica as associações recreativas, as escolas de samba e as entidades carnavalescas*” não tem fundamento e não deve prosperar. Se o Poder Executivo realmente considerasse o Projeto meritório, como foi afirmado, bastava ter sancionado o mesmo, sem a necessidade de criar formas e justificativas para vetar a proposta.

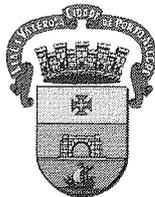
Após analisar as razões do Veto, os aspectos constitucionais, legais e regimentais, não resta dúvidas de que o Projeto além de meritório não possui vício formal de inconstitucionalidade e inorganicidade, ou qualquer óbice de natureza jurídica capaz de justificar o acolhimento do Veto, razão pela qual este relator manifesta-se pela **rejeição** do Veto Total.

Sala de Reuniões, 30 de agosto de 2019.

**Vereador Cláudio Janta,
Relator.**

EMPATADO

Aprovado pela Comissão em 0-9-19



Câmara Municipal de Porto Alegre

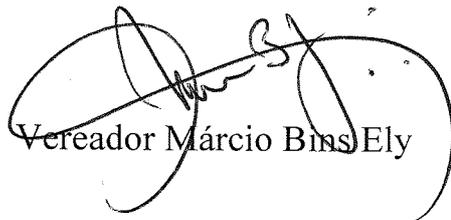
PROC. N° 1254/18
PLCL N° 019/18
Fl. 8

PARECER N° 216 /19 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

NÃO VOTOU

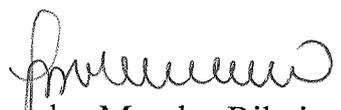
Vereador Ricardo Gomes – Presidente



Vereador Márcio Bins Ely



Vereador Cassio Troglido – Vice-Presidente



Vereador Mendes Ribeiro
Centra



Vereador Adeli Sell



Vereador Reginaldo Pujol
Centra