



343/12
FL: 12

Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 343/2012

RELATÓRIO

De autoria da Vereadora **Sandra Graça** o presente projeto estabelece que o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e das taxas agregadas para pagamento à vista pode ser parcelado em até três vezes e dá outras providências.

A justificativa da autora é a que segue:

“Em todo exercício financeiro a Lei de Diretrizes Orçamentária Anual (LDO) fixa o valor do desconto desse tributo em caso de pagamento à vista no exercício seguinte.

A LDO em vigor – Lei nº 11.671/2012 – em seu artigo 71 estabelece que o IPTU para o exercício de 2013, terá desconto de dez por cento do valor lançado, em caso de pagamento em cota única.

Nossa proposta estabelece que a partir do ano de 2013 o valor do IPTU e das taxas agregadas para pagamento à vista poderá ser pago em até três vezes.

Isto quer dizer que a partir da aprovação dessa lei, independentemente do ano e do desconto fixado na respectiva LDO, o valor à vista do IPTU poderá ser pago em até três parcelas.

Nossa proposta tem como objetivo dar ao contribuinte uma nova opção de pagamento do IPTU com valor à vista.

E assim o fazemos haja vista o grande volume de tributos que recaem sobre o contribuinte no primeiro semestre, oportunizando a adimplência do cidadão e a entrada de recursos aos cofres públicos.

Diante do exposto, solicitamos o apoio dos demais Pares..”

Esta Assessoria emitiu parecer prévio a matéria indicando o seu envio para análise e parecer e, se fosse o caso, apresentação de sugestões, à Secretaria Municipal de Fazenda, a qual manifestou-se, em síntese, como segue:



FL: 243/12
13

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

“Muito embora a matéria pareça ser meritória , ao nosso ver, a propositura padece de vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade, senão vejamos.

Como a lei foi concebida no Poder Legislativo, a iniciativa acabou invadindo a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando sua prerrogativa de analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar.

As normas que tratam de reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as revelações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Ao Poder Legislativo, como se sabe, é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, modernamente, chama-se de ‘Governo’, que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa neste campo - administração da cidade – é do Executivo (melhor, do ‘Governo’), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas a qualidade de aprovar – desaprovar os atos. A hipótese é de administração ordinária, cabendo ao Legislativo apenas o estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos.

Para Hely Lopes Meirelles, após dizer que *“todo o patrimônio municipal fica sob a administração do Prefeito”*:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão – somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mais regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

FL: 343/12
FL: 14

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”.

Dispõe sobre o art. 49 da Lei Orgânica do Município de Londrina:

“Art. 49 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras previstas nesta Lei:

...

XVI - superintender a arrecadação dos tributos, preços e outras receitas, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias;”

...”

O calendário fixado pelo Poder Executivo para o vencimento e posterior recebimento dos tributos de sua competência obedecem exclusivamente os critérios de conveniência e oportunidade, visando atender o interesse público, consubstanciado no bem gerir das finanças municipais, a fim de que se propiciem os meios necessários para fazer frente aos gastos com obras, serviços e o custeio da administração, no exato momento que a situação exige.

Diante do exposto, somos contrários à tramitação do presente.”

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 343/22
15

A competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária, tratada no presente projeto, é exclusiva do Prefeito Municipal, de conformidade com o artigo 103, caput, da Lei Orgânica do Município (em consonância com os artigos 133, caput, da Constituição Estadual e 165, caput, da Constituição Federal).

Ademais, nos termos do art. 84, XXIII, combinado com o art. 165, ambos da Constituição Federal, matérias que se propunham a diminuir receitas já previstas ou que de qualquer maneira venham a interferir no orçamento vigente **são de iniciativa exclusiva do Executivo.**

Vale salientar que, embora alguns juristas entendam que em matéria tributária a competência para legislar é concorrente (Prefeito e Vereadores poderão dar início ao processo legislativo), a verdade é que determinadas leis tributárias, em especial as que concedem isenções ou reduções tributárias que interferem na execução orçamentária em virtude da redução da receita orçada, são considerados inconstitucionais.

Neste aspecto, o tributarista Kiyoshi Harada, em parecer publicado no “Boletim de Direito Municipal” (nº 8/1994, p.431 e 432), faz as seguintes considerações:

“Uma coisa é reconhecer a competência concorrente em matéria de elaboração de norma tributária, e outra coisa bem diversa é afirmar a legitimidade e constitucionalidade de o Poder Legislativo através de instrumento tributário, interferir na execução orçamentária em curso, obrigando o Executivo a remanejar as dotações orçamentárias, ou até mesmo a alterar as metas prioritárias antes aprovadas. O Executivo não pode ser tolhido em sua ação de executar a política governamental (plano de ação do governo) de conformidade com os recursos orçamentários previamente aprovados, principalmente se atentarmos para o fato de que a aprovação da lei orçamentária anual pelo parlamento implicou na aprovação do programa de governo. Isso representaria uma afronta direta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da LOMSP. Tão importante é esse princípio que a Constituição Federal o incluiu entre as cláusulas pétreas, tornando-o insuscetível de supressão ou alteração.”

Ao finalizar, diz o mencionado tributarista:

“ ... pode-se afirmar que a norma tributária, que não poderá causar vício de inconstitucionalidade formal, por invasão da esfera de competência privativa do Executivo, no que tange à iniciativa da lei, mas, poderá conter vício material de



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

343/12
Fl: 16

inconstitucionalidade, a exemplo de qualquer instrumento legislativo de outra natureza, sempre que repercutir na execução do orçamento atingindo o princípio do equilíbrio orçamentário, inserto na própria formulação da respectiva proposta legislativa anual."

Oportuno registrar ainda que matéria similar, aprovada por esta Casa (que dispunha sobre o pagamento parcelado do ITBI), foi vetada pelo Executivo com os seguintes argumentos da Procuradoria Geral do Município:

"I. Vício de Iniciativa

No que se refere à autoria, a matéria esbarra no que dispõe o artigo 49, IV, c/c artigo 29, II e IV, ambos da LOM. Este último prevê que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que:

"(...)

II - criação, estruturação, atribuições e extinção de secretarias municipais e de órgãos da administração pública; (...)

IV- disponham sobre matéria orçamentária, (...) Destacou-se.

De maneira indubitável, deve-se atentar para o fato de que, a matéria tratada, de primeiro plano, caracteriza-se por sua natureza tributária. Contudo, a interpretação literal de seu texto pode acarretar sérios prejuízos ao interesse público e ao erário municipal, pois que as conseqüências decorrentes da implantação da possibilidade de pagamento parcelado do imposto tratado pode acarretar reflexos diretos ao orçamento do Município, visto que modifica a previsão de entrada de recursos aos cofres públicos.

Neste aspecto, convém ressaltar que cabe à Administração Municipal, através do Executivo, a avaliação da forma de pagamento de seus tributos, uma vez que somente a ele, Executivo, é dada a competência para a Administração destes valores, pois são prerrogativas institucionais que não podem ser renunciadas. Não é possível pressupor que a forma de pagamento de tributo, mesmo parcelado, não possa trazer alterações no cronograma de arrecadação fiscal do Município.

Ademais, como ressaltado pela Secretaria Municipal de Fazenda em seu parecer, o Código Tributário Municipal, em seu art. 61, assim prevê:

"O pagamento de tributos e rendas municipais é efetuado em moeda corrente ou cheque, dentro dos prazos estabelecidos em lei ou fixados pela Administração. (...)" Destacou-se.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 343/12
PL: 17

Diante do dispositivo mencionado, resta indubitável que compete à administração a atribuição de dispor sobre a matéria tratada no presente projeto de lei, o que configura, por conseguinte, afronta o artigo 29, II, da LOM, incorrendo em vício de iniciativa.

O projeto de lei em exame, portanto, ao dispor sobre matéria que diz respeito à atribuição de órgão da administração municipal e que trata, via reflexa, de matéria orçamentária – adentra em competência esta privativa do Prefeito para iniciar o processo legislativo. Nestes termos, tal imposição legal que, recai o Poder Executivo afronta de maneira indubitável a independência e harmonia entre os Poderes, princípio constitucional previsto no artigo 2º, da Constituição Federal, no artigo 7º, *caput*, da Constituição Federal e do artigo 12, de nossa Lei Orgânica, pois que, no momento que o legislador adentra em esfera de atribuição privativa do Executivo, contraria o art. 29, II e IV, da LOM, nos termos já mencionados.

O artigo 49, IV, da LOM, por sua vez, também dispõe que compete privativamente ao Prefeito:

“iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;”

A independência e a harmonia entre os Poderes se assentam exatamente no respeito devido às competências de cada um, descabendo ao Legislativo invadir a órbita reservada ao Executivo. É necessário ressaltar que o vício de iniciativa não pode ser sanado por eventual sanção do Prefeito, pois que previsão neste sentido anteriormente sumulada pelo supremo Tribunal Federal foi revista por este Tribunal.”

Todavia, o STF já decidiu que a iniciativa sobre matéria tributária não é privativa do Executivo. Senão vejamos:

“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, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.)



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

FL: 243/12
FL: 18

Em outra ocasião, o mesmo STF assim se manifestou:

“RE 590697 ED / MG - MINAS GERAIS
EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 23/08/2011 Órgão Julgador: Segunda Turma
Publicação

DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011

EMENT VOL-02581-01 PP-00169

Parte(s)

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

EMBTE.(S) : PREFEITO MUNICIPAL DE ITAÚ DE
MINAS

ADV.(A/S) : JOSÉ NILO DE CASTRO E OUTRO(A/S)

EMBDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE
MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – 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. III – Agravo Regimental improvido.”

É do STF ainda a seguinte decisão:

“Ementa: 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.”



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 243/12
FL: 19

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 - Supremo Tribunal Federal. Classe: ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Processo: 2464 UF: AP - AMAPÁ. Relator(a): ELLEN GRACIE. Fonte: DJe-023. DIVULG 24-05-2007. PUBLIC 25-05-2007. DJ 25- 05-2007 PP-00063. EMENT VOL-02277-01. PP-00047. RDDT n. 143, 2007, p. 235 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 104-114)" (grifos nossos)

Inexistindo óbices constitucionais ou legais, respeitada a opinião da Secretaria Municipal de Fazenda, esta Assessoria nada tem a opor à tramitação do presente projeto por esta Casa. Ressaltamos que as questões financeiras e orçamentárias, bem como as relativas à LRF deverão ser analisadas Comissão de Finanças e Orçamento, notadamente quanto à necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demais exigências da LRF sobre a proposta.

Londrina, 12 de dezembro 2013.


Marli Melo de Paiva
CARIMP nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 343/12
FL: 20

VOTO DA COMISSÃO

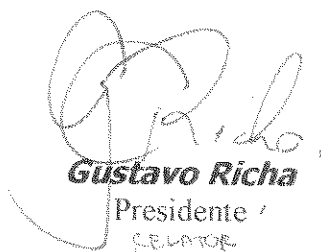
Projeto de Lei 343/2012

Alinhamo-nos ao parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa e manifestamo-nos FAVORAVELMENTE à tramitação do presente projeto por este Legislativo.

SALA DAS SESSÕES, 5 de fevereiro de 2013.

A COMISSÃO:


Lenir de Assis
Vice-Presidente


Gustavo Richa
Presidente
RELATOR


Emanuel Gomes
Membro