PROJETO DE LEI Nº 50/2017

Voto em Separado ao Parecer apresentado pela Vereadora-relatora Lorena Brandão ao PL nº 50/2017, de iniciativa desta mesma Vereadora, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

1. Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 50/2017, de minha autoria, que "Concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) aos serviços, nas condições que especifica".

Recebida a proposição, o Setor de Análise e Pesquisa emitiu relatório indicativo da base legal e regimental da proposição (artigos 44 e 46 da Lei Orgânica do Município e artigos 12, III, e 172 da Resolução nº 910/91 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador).

Além disso informou a inexistência de proposição legislativa especificamente sobre o tema aludido, citou a necessidade de observar o dispositivo no art. 188 do regimento interno.

Encaminhada, a proposição, para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, a ilustre Vereadora Lorena Brandão foi designada relatora e emitiu parecer desfavorável, ao fundamento de que viola os artigos 172 e 188, do Regimento Interno, bem como os artigos 154, § 1º, e 155, V, da LOM, e o art. 14, da LRF. Ao tomar conhecimento do voto, solicitei vistas em 05.04.17, com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91 e apresento voto em separado, diante da inexistência de óbice, no particular, e com o intuito de trazer outros fundamentos para a discussão.

É o relatório.

2. Análise

A ilustre Vereadora, em seu parecer, sustenta a inviabilidade do projeto apresentado, ao fundamento de que há vício de iniciativa desde quanto ele importa em diminuição de receitas, em análise combinada dos artigos 172 e 188, do Regimento Interno desta Casa. Legislativa. Ao tratar dos dois dispositivos, o parecer afirma que:

> Desta forma o projeto em análise extrapola a legitimidade de propositura do Vereador violando os referidos dispositivos num vício de forma insanável por

> tratar-se de competência privativa do Prefeito a propositura de projetos que "*importem em aumento da despesa ou diminuição da receita*".
>
> Esta previsão em verdade é uma consequência simétrica da aplicação sistemática dos arts. 61, § 1º c/c 84 da Constituição Federal de 1988 com as implicações dos artigos 165 c/c 167 do mesmo diploma e seus espelhos na Lei Orgânica do Município arts. 161 e 164. Desta forma é flagrante a inconstitucionalidade do presente projeto.

Ocorre que nenhum dos artigos mencionados veda, explicitamente, a apresentação de projeto de lei, pelo vereador, que importe em aumento de despesa ou diminuição da receita. Tanto não vedam que, para construir a fundamentação, torna-se imprescindível a referência a diversos dispositivos constitucionais e legais, de forma combinada, num esforço interpretativo quase hercúleo, com a devida vênia.

De qualquer forma, é imprescindível asseverar que a Lei Orgânica do Município de Salvador assegura ao vereador a competência na iniciativa de todos os projetos de lei que não são de iniciativa exclusiva do Prefeito, como se observa de seu art. 46, a seguir transcrito: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo os casos de competência privativa, cabe ao vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao prefeito e por proposta de 5% do eleitorado, no mínimo". Os projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal são, por exemplo: a) Lei Orçamentária Anual (art. 52, VI e 161, III); b) Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana (art. 74); c) leis que tratam da criação e extinção de cargos do poder executivo; d) o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 161, I e II).

Logo, a vedação é instituída pelo Regimento Interno, contrariando a Lei Orgânica Municipal em evidente conflito de normas frente à qual a regra regimental tem que se interpretada restritivamente.

Importante observar, ainda, que a referência à disciplina conferida pelo art. 61, § 1º, c/c o art. 84, da Constituição Federal, também não socorre a tese, vênia concessa, desde quando a norma constitucional – não reproduzida na Lei Orgânica Municipal, ressalte-se – também não veda a iniciativa parlamentar tal como interpretado pelo parecer, ora impugnado.

Esse é o entendimento consagrado pelo STF, que só aplica a vedação para aumento de despesas ou redução de receias em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, e não a todas as matérias legislativas, como se verifica da transcrição a seguir efetuada:

> EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. "Emenda parlamentar que implica aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo". Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência. Inconstitucionalidade da norma estadual. Precedentes. 1. **O Supremo Tribunal Federal, ao examinar o RE nº**

> **745.811/PA-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, reconheceu a repercussão geral do tema nele veiculado e reafirmou a jurisprudência sobre a matéria no sentido da inconstitucionalidade "de norma de lei estadual resultante de emenda parlamentar, que acarretou aumento de despesa a projeto de iniciativa reservada ao [Chefe] do Poder Executivo".** Na mesma oportunidade, declarou-se a inconstitucionalidade dos arts. 132, XI, e 246 da Lei nº 5.810/94 do Estado do Pará. 2. O acórdão recorrido afasta a inconstitucionalidade dos referidos artigos, em contrariedade ao entendimento firmado pelo STF. 3. Agravo regimental não provido. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09). (ARE 960028 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 09/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 04-10-2016 PUBLIC 05-10-2016)

Portanto, a vedação apenas se aplica para os projetos **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo**, cabendo, agora, analisar se a matéria proposta, que tem natureza tributária, pois concede isenção de tributo, está incluída no rol de matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

A resposta é negativa, conforme entendimento predominante no STF, a saber:

> ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 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 nº 724, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 27/04/2001).

> 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 Assembleia 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. (ADI nº 2.464, Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 25/05/2007).

Diante do exposto, percebe-se que a rigidez na aplicação do Art. 188 do Regimento Interno desta Casa opta por ir na contramão do que preconiza a jurisprudência corrente no País.

No que concerne às exigências contidas no art. 155, V, da Lei Orgânica Municipal, e no art. 14, da LRF, vê-se que os vícios não são do projeto em si, mas da ausência de elementos que compõem sua justificativa, ferindo, neste caso, a técnica legislativa. Nesse sentido, os vícios são perfeitamente sanáveis se for aberto prazo para tanto, seguindo procedimento que vem sendo adotado por esse CCJ, no intuito de possibilitar o aperfeiçoamento da atuação parlamentar, a exemplo do parecer firmado pelo nobre Ver. Alfredo Mangueira, no PLE 45/2017.

Assim sendo, porque não verificada a inconstitucionalidade quanto à iniciativa da proposição e, ainda, verificando-se vício sanável na justificativa do projeto, apresento posição divergente àquela defendida pela nobre Relatora, a fim de que a proposição retorne para as devidas adaptações.

3. Voto

Pelas alegações acima expostas vota-se, divergentemente da relatora, pela APROVAÇÃO E CONSEQUENTE PROSSEGUIMENTO NA TRAMITAÇÃO LEGAL DO PROJETO.

Sala das Comissões, 07 de abril de 2017

Aladilce Souza
Vereadora PCdoB