EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) VEREADOR(A) PRESIDENTE(A) DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

JOSÉ GONÇALVES TRINDADE, vereador do Município de Salvador, com base no art. 68, §1º da Resolução nº. 910/91 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador - RICMS), vem interpor

RECURSO AO PLENÁRIO

Em face do Parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ) em 22 de abril de 2019, que concluiu pela rejeição ao Projeto de Lei (PLE) nº. 78/2019, de autoria do recorrente, requerendo a remessa dos autos, acompanhado das razões anexas, ao Plenário para exame e julgamento.

Sala das Sessões, em de setembro de 2019.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

Travessa da Ajuda, nº. 39, Edf. Sulamérica, sala 409, Centro, Salvador/BA, CEP 40020-030
Tel.: (71) 3320-0289 | trindade@cms.ba.gov.br

EGRÉGIO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES.

RECORRENTE: JOSÉ GONÇALVES TRINDADE

ASSUNTO: PARECER DA CCJ AO PL 78/2019

RAZÕES DO RECORRENTE

1. BREVE RESUMO DA PROPOSIÇÃO E DA TRAMITAÇÃO

Em 22/04/2019, o Recorrente apresentou o Projeto de Lei nº. 78/2019, com o a seguinte ementa: *"Dispõe sobre a concessão de desconto de IPTU para todos os imóveis localizados no circuito, nas áreas interditadas e nas áreas afetadas por qualquer tipo de restrição – residenciais ou comerciais – durante as festividades locais"*.

Após relatório do Setor de Análise e Pesquisa, a referida proposição legislativa seguiu para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), na qual, contudo, obteve parecer contrário, conforme publicação no Diário Oficial do Legislativo (DOL) de 13/09/2019, Edição XXVIII, N° 5.561 – p.17.

Para opinar pela rejeição do PLE nº. 78/2019, o eminente relator alegou que *"os projetos de iniciativa de vereador que contenham renúncia de receita violam o Regimento Interno, não havendo possibilidade de seguir o curso processual legislativo. [...] Deste modo, somente o projeto de lei cujo autor seja o Poder Executivo Municipal pode dispor a respeito de renúncia de receita"*.

Entretanto, conforme a seguir aduzido, tais argumentos não procedem, de forma que a decisão de aprovação do relatório no sentido de rejeitar o PLE nº. 78/2019 não merece prosperar.

2. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Antes de adentrar ao mérito do presente recurso, insta destacar o cabimento e a tempestividade do mesmo. Nesta esteira, impende ressaltar que a parte final do §1º do art. 68 da Resolução nº. 910/91, Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador (RICMS) dispõe, *in verbis*:

> ***Art. 68.*** *(...)*
> ***§ 1º*** *(...) Concluindo pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma proposição, com parecer fundamentado nos dispositivos legais regimentais ou constitucionais, deve ela ser arquivada,* ***salvo recurso, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação no Diário Oficial****, para ser discutido, e, somente quando provido esse recurso, o assunto é encaminhado à Comissão Técnica correspondente.*

Dessa forma, resta claro o cabimento de Recurso ao Plenário em face de parecer desfavorável a proposição legislativa no âmbito da CCJ. Ademais, considerando o prazo de 10 (dez) dias, assim como que a publicação no DOL ocorreu em 13/09/2019, conclui-se que o presente recurso é tempestivo.

3. DO MÉRITO

O relator considerou que os projetos de iniciativa de isenção de IPTU violam o regimento interno, no que diz respeito à atribuição privativa do prefeito para a proposição de projetos de lei que influem diretamente no aumento da despesa ou diminuição da receita.

Conforme já relatado, o relator suscitou o artigo 188 do RICMS para fundamentar a rejeição da proposição legislativa em análise. Entretanto,

conforme adiante se demonstrará, o dispositivo regimental acima invocado não apresenta qualquer óbice ao prosseguimento da tramitação do PLE nº. 78/2019.

Inicialmente, vale ressaltar que, a despeito de não constarem expressamente nas Leis Orgânicas e nas Constituições Estaduais, **determinadas normas constitucionais são consideradas de reprodução e observância obrigatórias pelos Estados, Municípios e Distrito Federal**. Tratam-se de normas editadas pelo poder constituinte federal cujo conteúdo implica limitação às autonomias estadual e municipal. Isto porque, o artigo 29 da CF estipula que **o Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado**, entre outros preceitos.

Nesta esteira, **o Supremo Tribunal Federal (STF), possui entendimento consolidado no sentido de que as normas de processo legislativo previstas na Constituição Federal se aplicam a todos os entes federados**. Neste ponto, merece colação, a título exemplificativo, a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 102, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa:

> *EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA. LIMITES SOBRE O NÚMERO DE SECRETARIAS DE GOVERNO E RESPECTIVOS CARGOS. INADMISSIBILIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. 1.* ***Os Estados-membros, na elaboração de seu processo legislativo, não podem afastar-se do modelo federal ao qual devem sujeitar-se obrigatoriamente (CF, artigo 25, caput)****. Entre as matérias que não podem ser disciplinadas pelo poder constituinte estadual acham-se aquelas cuja iniciativa reservada são do Chefe do Poder Executivo (CF, artigos 61, § 1º, II, a e e e 84, I, VI, a e b e inciso XXV). 2. Não pode a Constituição do Estado limitar o número de Secretarias de Governo, dispor sobre os respectivos cargos, promover a fusão de unidades administrativas e a extinção de órgãos e funções gratificadas. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.*
> **(ADI 102, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2002, DJ 29-11-2002 PP-00017 EMENT VOL-02093-01 PP-00016)**

Sobre o tema, Carlos Bastide Horbach[1], leciona:

> *" (...) em nome da preservação da separação de poderes consagrada no texto constitucional,* ***as mais diferentes regras de processo legislativo constantes da Constituição Federal – das mais importantes às mais comezinhas – são de reprodução obrigatória pelos estados-membros, que incorrem em inconstitucionalidade quando delas se afastam,*** *inovando no plano de suas próprias constituições. "* (grifo nosso)

Nesta quadra, o artigo 61, *caput*[2] da **Constituição Federal estabelece, como regra, a iniciativa concorrente**, de forma que se legitimam a apresentar proposições legislativas qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos.

Por sua vez, as hipóteses de competência privativa do chefe do Poder Executivo estão previstas **no artigo 61, §1º**, da CF e não incluem matéria tributária, exceto se referentes aos Territórios Federais. Cumpre ressaltar que, de acordo com o entendimento consolidado da Suprema Corte, o rol trazido pelo referido artigo **é *numerus clausus*, ou taxativo**, não admitindo interpretação ou regulamentação ampliativa:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO.* ***ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA****. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º.*

[1] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-mar-25/observatorio-constitucional-medidas-provisorias-estaduais-processo-legislativo-normas-obrigatorias. Acesso em: 15 mai 2018.
[2] 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.

> *SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1.* ***Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo****. (...)*
> ***(STF - ADI: 3394 AM, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00023 EMENT VOL-02286-02 PP-00300 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)***

Dessa forma, sendo a iniciativa concorrente regra constitucional e não se verificando, no caso das isenções tributárias, hipótese de competência privativa, deve-se concluir que os parlamentares possuem legitimidade para apresentar proposições sobre a referida matéria.

Neste sentido, é importante observar que o Supremo Tribunal Federal tem assentado jurisprudência no sentido de "ser de iniciativa legislativa concorrente a matéria tributária, pelo que eventual repercussão no orçamento não importaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo"[3], conforme exemplificam as seguintes ementas:

> *EMENTA: 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*

[3] RE 585413, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 01/03/2013, publicado em DJe-045 DIVULG 07/03/2013 PUBLIC 08/03/2013

> *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 724 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)***
> ***
> *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.*
> ***(RE 590697 ED, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06- 09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169)***

Em âmbito municipal, o artigo 46 da (Lei Orgânica do Município) dispõe que a iniciativa das Leis ordinárias, salvo os casos de competência privativa, cabe ao vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao prefeito e por proposta de 5% (cinco por cento) do eleitorado.

Analisando as demais disposições da LOM, verifica-se que as únicas hipóteses de competência legislativa privativa são aquelas previstas no artigo

21, I, que elenca, frise-se, uma séria de matérias diversas da isenção tributária. Outrossim, o art. 21, II, alínea g, da LOM, estabelece que "*compete à Câmara, com a sanção do prefeito, aprovar e deliberar especialmente sobre isenções de tributos e de outros benefícios fiscais*"

Portanto, não há que se invocar o art. 188 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador (RICMS) para alegar suposto vício de iniciativa, eis que o RICMS, por ser matéria de hierarquia inferior, não pode restringir competência atribuída ao parlamentar pela LOM e pela própria CF, em decorrência do princípio da simetria e da obrigatoriedade da observância das normas sobre processo legislativo constantes na CF.

Neste sentido, prevalece no STF diretriz jurisprudencial segundo a qual lei decorrente de projeto de autoria parlamentar, ao versar sobre desoneração tributária, não atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria não é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme exemplificam os julgados cujas ementas se colacionam:

> *Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral.* ***Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária****. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.*
> **(STF - ARE: 743480 MG, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 10/10/2013, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)**
> ***
> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DE LEI. COMPETÊNCIA CONCORRENTE AINDA QUE DECORRA ALGUM BENEFÍCIO FISCAL. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Esta Corte possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal.*
> *(...)*

> **(STF - RE: 626570 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/04/2012, Data de Publicação: DJe-089 DIVULG 07/05/2012 PUBLIC 08/05/2012)**
> ***
> *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****. 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 2464, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2007, 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)**

Diante de tudo o quanto acima exposto, é imperioso concluir que o artigo 188 do RICMS deve ser lido pelo filtro da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, de forma que os vereadores, parlamentares municipais, detém legitimidade para a apresentação de projetos de lei que versem sobre matéria tributária, em especial, que concedam isenção, independentemente de eventual repercussão que estas matérias possam ter no orçamento.

4. DA CONCLUSÃO E DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, e considerando a tempestividade de sua interposição, requer a apreciação do presente recurso pelo Plenário da Câmara Municipal de Salvador e, no mérito, a reforma da decisão da Comissão de Constituição e

Justiça e Redação Final, para que seja considerado aprovado o Projeto de Lei nº 78/2019, com a sua posterior e regular tramitação, conforme previsto no Regimento Interno desta Casa legislativa.

Sala das Sessões, em de setembro de 2019.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

Travessa da Ajuda, nº. 39, Edf. Sulamérica, sala 409, Centro, Salvador/BA, CEP 40020-030
Tel.: (71) 3320-0289 | trindade@cms.ba.gov.br