



Prefeitura do Município

Folha n.º 22 do proc.
n.º 558 de 1994

São Paulo, 29 de SETEMBRO de 1995

GABINETE DO PREFEITO

15 - DOCREC
15-0241/1995

Ofício A. J. L. n.º

245/95

RECEBIDO NA A. T. M.
Em 29 / 09 / 95
às 15:40 horas

LIDO HOJE
ÀS COMISSÕES DE:

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO

Senhor Presidente:

16 ABR 1998

Presidente

PR: DENTE

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício nº 18/Leg.3/0512/95, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção, cópia autêntica de lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 6 de setembro em curso, relativa ao Projeto de Lei nº 558/94.

De autoria do nobre Vereador Aurélio Nomura, a proposta normativa institui, no âmbito do Município de São Paulo, incentivo fiscal para a realização de projetos educacionais que beneficiem a rede municipal de ensino, a ser concedido a pessoa física ou jurídica domiciliada no Município.

Em que pese o louvável intuito do legislador, vejo-me compelido a negar sanção à medida, de vez que ostenta mais de uma inconstitucionalidade.

Ao que se depreende do projeto mencionado, qualquer pessoa física ou jurídica poderá comprar certificados, expedidos pelo Poder Público Municipal, referentes a projetos educacionais escolhidos pelo Secretário Municipal da Educação; os portadores desses certificados poderão usá-los para pagamento dos Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) até o limite de 10% (dez por cento) do valor devido a cada incidência de tributos, considerado o valor de 85% (oitenta e cinco por cento) do respectivo certificado.

A instituição de incentivo fiscal seja para pessoas físicas, seja para as jurídicas, acarretará uma inequívoca isenção parcial de tributos no caso dos Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); basta examinar o conteúdo do parágrafo 3º do artigo 1º da propositura, em que se observa poderem os portadores dos certificados utilizá-los para pagamento dos impostos indicados;



Prefeitura do Município de São Paulo
São Paulo, 19 de SETEMBRO de 1995

Folha n.º 23	do proc.
n.º 558	de 1994

GABINETE DO PREFEITO

15 - DOCREC
15-0241/1995

Ofício A. J. L. n.º 245/95

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício nº 18/Leg.3/0512/95, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção, cópia autêntica de lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 6 de setembro em curso, relativa ao Projeto de Lei nº 558/94.

De autoria do nobre Vereador Aurélio Nomura, a proposta normativa institui, no âmbito do Município de São Paulo, incentivo fiscal para a realização de projetos educacionais que beneficiem a rede municipal de ensino, a ser concedido a pessoa física ou jurídica domiciliada no Município.

Em que pese o louvável intuito do legislador, vejo-me compelido a negar sanção à medida, de vez que ostenta mais de uma inconstitucionalidade.

Ao que se depreende do projeto mencionado, qualquer pessoa física ou jurídica poderá comprar certificados, expedidos pelo Poder Público Municipal, referentes a projetos educacionais escolhidos pelo Secretário Municipal da Educação; os portadores desses certificados poderão usá-los para pagamento dos Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) até o limite de 10% (dez por cento) do valor devido a cada incidência de tributos, considerado o valor de 85% (oitenta e cinco por cento) do respectivo certificado.

A instituição de incentivo fiscal seja para pessoas físicas, seja para as jurídicas, acarretará uma inequívoca isenção parcial de tributos no caso dos Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); basta examinar o conteúdo do parágrafo 3º do artigo 1º da propositura, em que se observa poderem os portadores dos certificados utilizá-los para pagamento dos impostos indicados;

bem caracterizada, portanto, a isenção parcial de tributos.

Ocorre que, diante do previsto no artigo 13, inciso III da Lei Orgânica do Município de São Paulo, na redação conferida pela Emenda nº 5,

"Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

.....
III - legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas." Grifei os termos "autorizar isenções".

Resta indubitado que legislar sobre isenções fiscais encontra, na atividade da Câmara Municipal, uma necessária autorização.

A autorização está sempre condicionada à solicitação.

Dada a sua oportunidade, transcreve-se abaixo, trecho do Parecer 002/93 da Comissão de Constituição e Justiça desse Legislativo, publicado no Diário Oficial do Município, de 16 de março de 1993:

"Nos casos em que incumbe à Câmara autorizar, supõe-se deva ela declinar sua permissão sobre algo que lhe foi submetido por outro que não ela própria, outro que, detendo o poder de realizar, só pode fazê-lo quando devidamente autorizado. O conceito de autorização relaciona-se com dar ou conceder autoridade a outrem para a realização de alguma coisa. O que depende de sua autorização não pode provir da própria Câmara, mas deve ser oriundo de algo que lhe é exterior, ou seja, deve vir como um pedido do Executivo de manifestação, da Câmara, permitindo ou proibindo alguma coisa."

Dessa maneira, se a Câmara deve autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, a iniciativa de tais propostas legislativas há de ser do Prefeito.

Nas palavras do nunca esquecido Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição atualizada, de 1993, de Malheiros Editores, na pág. 162,

"A regra, portanto, em tema de isenção, é a de que somente pode isentar quem pode tributar.

Assim sendo, as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal de iniciativa do prefeito (C.F., art. 150, § 6º), e, conseqüentemente, só por lei idêntica ser suprimidas ou modificadas." (grifei).

Na hipótese em apreço a iniciativa da proposta legal foi de um membro do Legislativo e não do Prefeito.

Por tal razão, a inconstitucionalidade emerge do primeiro passo do proceder legislativo, a tirar-lhe requisito essencial, a autorizar que prossiga o seu curso.

Acresce, ainda, que o projeto em tela, se transformado em lei, irá conceder um incentivo fiscal.

O incentivo fiscal é um instrumento de política fiscal.

A política fiscal tem como suporte indispensável, o planejamento orçamentário e em especial o plano plurianual.

Por esse motivo, a Constituição do Estado de São Paulo, reproduzindo o texto constitucional federal, estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são leis de iniciativa do Poder Executivo.

Nessa linha, também, dispõe o Estatuto Fundamental desta Cidade, no artigo 137, ao determinar que,

"Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais."

Não há como deixar de reconhecer a inquestionável interferência das isenções fiscais, na espécie veiculadas na forma de incentivo fiscais, na elaboração, seja do orçamento anual, seja das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

A receita básica para manutenção dos serviços públicos é constituída de tributos.

A administração desses serviços incumbe ao Poder Executivo.

Permitir que o Legislativo assumira a atribuição de fazer cortes na receita, resultará em inviabilizar a realização daqueles serviços públicos essenciais aos munícipes em geral; não se omitta que a maior parte, para não dizer da totalidade dos habitantes da Cidade, com o pagamento de imposto, contribui para que os serviços referidos não tenham solução de continuidade.

Dessa forma reduzir receita é, na prática, retirar do Executivo, o direito de

iniciativa privativa que a Lei Maior lhe garante na matéria orçamentária.

Observe-se que,

"Art. 37 -
@ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

.....
IV - matéria orçamentária." (Lei Fundamental do Município).

De nada valeria atribuir a Constituição Federal, no artigo 165, secundada pela Estadual e pela Lei Maior desta Cidade, iniciativa exclusiva ao Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária, sem o suporte indispensável de poder determinar a melhor aplicação dos recursos públicos resultantes da receita.

Isto findará por ocorrer de fato se recursos já estiverem previamente destinados para certas finalidades ou reduzidos em decorrência de incentivos anteriormente estabelecidos pela legislação.

Emerge do exposto, a violação à disposição constitucional que restringe a iniciativa em matéria orçamentária.

Outrossim o princípio da harmonia e independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário vem expresso nas Constituições Federal, Estadual, e dos dois primeiros, na Lei Orgânica da Cidade de São Paulo.

A privatividade de iniciativa, como é a hipótese vertente, em matéria orçamentária, assegura a harmonia e a independência entre o Legislativo e o Executivo neste Município.

Com o deflagrar do procedimento legislativo por um Edil, no caso em apreço configurou-se a violação ao indicado princípio constitucional.

Ressalte-se, ainda, que se tornou inviável a produção de efeitos da proposta legislativa, "a partir de 1º de janeiro de 1995" (art.8º), pois os incentivos fiscais, a que se reporta, não foram incluídos no orçamento do corrente exercício.

A Lei Fundamental desta Urbe prevê no parágrafo 6º do artigo 137, que

"@ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia." Grifei.

Essa mesma matéria já fora prevista no parágrafo 6º do artigo 165 da Constituição da República.

Por tais motivos julgo inconstitucional o projeto aprovado e o veto no seu todo com base no parágrafo 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Em vista do exposto, restituo a cópia autêntica de início referida, e devolvo o assunto ao reexame dessa Colenda Edilidade que se dignará deliberar em seu elevado critério.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO MALUF
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Miguel Colasuonno
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de S. Paulo

AO/fsc



16 - PAR
16-1772/1995

Município de São Paulo

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO AO PROJETO DE LEI Nº
558/94.

Trata-se de VETO TOTAL aposto ao projeto de lei nº 558/94, de autoria do nobre Vereador Aurélio Nomura, que institui incentivo fiscal para a realização de projetos educacionais que beneficiem a rede municipal de ensino, a ser concedido a pessoa física ou jurídica domiciliada no Município.

Após a regular tramitação pelas Comissões competentes, o projeto restou aprovado em segunda discussão e votação na Sessão realizada em 24 de agosto do corrente.

Levado à sanção do Executivo, recebeu, com fundamento no artigo 42, §1º, da Lei Orgânica do Município, veto total por inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, alega em síntese o Sr. Prefeito:

1. A iniciativa de propostas legislativas que autorizem isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas é privativa do Chefe do Executivo.

2. O incentivo fiscal, como instrumento de política fiscal, tem como suporte indispensável o planejamento orçamentário e em especial o plano plurianual. Ocorre que tais matérias são de iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos dos artigos 37, §2º, IV, e 137 da Lei Orgânica do Município.

3. A usurpação das iniciativas legislativas privativas viola o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

4. Tornou-se inviável a produção de efeitos da proposta "a partir de 1º de janeiro de 1995" (art.8º), pois os incentivos fiscais previstos não foram incluídos no orçamento do corrente exercício, como determina o §6º do artigo 137 da Lei Orgânica.

Muito embora o esforço argumentativo do Executivo, esta Comissão não pode concordar com as razões trazidas como justificadoras do Veto Total.

O Sr. Prefeito sustenta sua oposição ao projeto sob a alegação da inconstitucionalidade formal do texto, consistente na usurpação de sua iniciativa privativa para legislar sobre: 1) isenção de tributos e 2) matéria



Câmara Municipal de São Paulo

Folha n.º 50 do proc.
N.º 558 de 1984
O funcionário

orçamentária, dados os efeitos da concessão de isenção, na forma de incentivo fiscal, na elaboração seja do orçamento anual, seja das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Assim, o Chefe do Executivo desenvolve toda uma teoria que visa excluir a competência do Legislativo em matéria tributária, em função de seu reflexo indireto na matéria orçamentária.

Insustentável, no entanto, essa tese.

É cediço que o ordenamento constitucional de 1988 não elencou a matéria tributária entre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. A nova Carta Política, revertendo a ordem constitucional anterior, prestigiou e fortaleceu o Poder Legislativo até então tão debilitado.

Tanto é assim que a Lei Orgânica do Município de São Paulo, ao discriminar, em seu artigo 37, §2º, as matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito, não se refere à tributária.

A interpretação de que o artigo 13, III, da Lei Orgânica, quando se refere a caber à Câmara, com sanção do Prefeito, autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, significa que a iniciativa de tais propostas há de ser do Prefeito, uma vez que toda autorização está sempre condicionada a uma solicitação, igualmente não encontra respaldo legal e constitucional.

Com efeito, se é verdade que "nos casos em que incumbe à Câmara autorizar, supõe-se deva ela declinar sua permissão sobre algo que lhe foi submetido por outro que não ela própria ...", conforme já se manifestou esta Comissão no Parecer nº 02/93, mais verdadeiro ainda é o fato de que o artigo 13 da Lei Orgânica, que elenca as matérias sujeitas à reserva legal, deve ser interpretado sistematicamente, em conjunto com os dispositivos que estabelecem as matérias privativas de cada um dos Poderes.

Dessa forma, somente aquelas matérias explicitamente reservadas à iniciativa privativa do Sr. Prefeito, seja no art. 37, §2º, no 69, no 70 ou no 137, da Lei Maior do Município, é que excluem a iniciativa da Câmara, ainda que no artigo 13 se utilize o verbo autorizar em alguns casos.

Essa a correta interpretação a ser dada aos incisos do artigo 13 da LOM, sob pena de surgirem soluções taratológicas e inconstitucionais.



Câmara Municipal de São Paulo

Folha n.º 91 do proc
N.º 558 de 1994
O Funcionário

Assim, tendo-se como indubitável caber à Câmara a iniciativa em matéria tributária, é claro que detém ela iniciativa para autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, posto que são temas tributários.

Nesse sentido, aliás, a manifestação do Ministério Público Paulista em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santa Rosa do Viterbo contra lei promulgada pelo Presidente da Câmara, que autoriza o Poder Executivo a conceder isenção tributária.

Veja-se o que sustenta o órgão do Parquet, "in verbis":

"...De outro lado, a ordem constitucional vigente não contém qualquer preceituação que estabeleça exclusividade para o Chefe do Executivo, no que toca à iniciativa de apresentação de projetos de lei em matéria financeira ou tributária.

O texto constitucional não excepcionou a matéria financeira ou tributária como sendo daquelas cuja titularidade de competência, para a iniciativa das leis, seja reservada ao Chefe do Executivo. Se fosse intenção do constituinte fazê-lo, tê-lo-ia feito expressamente, como na Carta de 1969 (art. 57, inciso I).

Como ressaltou o renomado corpo técnico do CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima, "desapareceu a iniciativa exclusiva do chefe do Governo em matéria financeira" ("Breves Anotações à Constituição de 1988", Ed. Atlas, 1990, pág. 223).

Por isso, como se pode observar, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 24, não contém qualquer reserva de exclusividade, ao Governador do Estado, de iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira ou tributária.

Em caso similar, relativo à ação direta promovida por Prefeito Municipal, visando à declaração de inconstitucionalidade de norma legal do Município de São Vicente, que isentou do pagamento do Imposto Predial Urbano os aposentados e pensionistas que possuam apenas um imóvel no município, nele residam e recebem até dois salários mínimos mensais, o Colendo Plenário do Egrégio Tribunal de Justiça, por votação unânime, proclamou a improcedência da arguição (ADIn. nº 12.579-0, rel. Des. Rebouças de Carvalho, v. un., j. em 25.05.91). No mesmo sentido, julgou-se inoportunidade em dispositivo transitório da Lei Orgânica de Pindamonhangaba que estabeleceu revisão dos valores do Imposto Predial e Territorial Urbano e fixou



Câmara Municipal de São Paulo

Folha n.º 52 do proc.
N.º 558 de 1994
O funcionário

limites para o valor venal dos imóveis (ADIn. nº 11.704-0, rel. Des. Oliveira Costa. v.un. j. em 28.8.91).

Assim, parece-me ajustada à sua reconhecida participação no governo municipal a iniciativa da Câmara em estabelecer regra autorizando o Poder Executivo a conceder isenção tributária."

Superada, portanto, a alegação do Executivo de usurpação de sua iniciativa privativa para autorizar isenções tributárias.

De outra parte, sustenta o Sr. Prefeito que, ao legislar sobre incentivos fiscais, mediante a instituição de isenções tributárias, o Legislativo está, por via reflexa, dispondo sobre matéria orçamentária, esta sim explicitamente reservada à iniciativa legislativa privativa do Executivo.

Ocorre que a iniciativa privativa em relação à matéria orçamentária deve ser entendida "strictu sensu", ou seja, somente diz respeito ao orçamento anual, às diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual.

Em esclarecedor texto publicado no Boletim de Direito Municipal de agosto de 1994 ("A iniciativa de Lei em Matéria Tributária Resultando em Eventual Inconstitucionalidade") o ilustre Professor e Procurador do Município, Kiyoshi Harada, ensina:

"Entendemos que não se pode definir a natureza da norma - no caso, tributária - pelo seu efeito, qual seja, a sua repercussão no orçamento sob execução, posto que não seria possível buscar identidade de duas coisas distintas pelo seu resultado. Se isso fosse possível todo o edifício jurídico estaria irremediavelmente comprometido."

"...O fato de a receita tributária integrar o orçamento não pode conduzir à confusão entre o tributo e o orçamento e, conseqüentemente, entre a norma tributária e a norma orçamentária."

"... Assim, quando o Legislativo toma iniciativa de lei em matéria tributária descabe falar-se em vício de inconstitucionalidade formal, isto é, em usurpação de competência privativa do Executivo no que tange à deflagração do processo legislativo."

Essas lições bastam para invalidar a alegação do Sr. Prefeito de que o presente projeto dispõe sobre matéria orçamentária e de que, portanto, estaria o Legislativo invadindo a iniciativa privativa do Executivo.

Por fim, o argumento de que se tornou inviável a produção de efeitos da proposta "a partir de 1º de janeiro de 1995" (art.8º), fora o fato de não se tratar de um vício de inconstitucionalidade, nada obsta que o texto



Folha n.º 53 do proc.
N.º 558 de 1994
O funcionário

Câmara Municipal de São Paulo

aprovado venha a surtir efeitos no próximo exercício financeiro.

Por todo o exposto, somos

PELA REJEIÇÃO DO VETO TOTAL.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 13/11/95