



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 002/2010.

SUPRIMA-SE A EXPRESSÃO “MATÉRIA TRIBUTÁRIA”, NO INCISO II DO ARTIGO 46 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, NA FORMA QUE INDICA.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA PROMULGA:

Art. 1º - Fica suprimida a expressão “matéria tributária”, constante do inciso II do artigo 46 da Lei Orgânica do Município, que passa a contar com a seguinte redação:

“Art. 46. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos.

§ 1º São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I –

“II – organização administrativa, matéria orçamentária, e serviços públicos, exceto os contidos no art. 34 desta Lei Orgânica.”. (NR)

Art. 2º - Esta Emenda entrará em vigor na data de sua publicação.

DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 11 de março de 2010.

VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

DEP. LEGISLATIVO
EM: 11/03/2010
FUNCIONÁRIO



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

APOIADORES

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

JUSTIFICATIVA

Inexiste iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que versem acerca de matéria tributária, pois o art. 61, § 1º, II, b, da Carta Magna diz respeito apenas aos Territórios Federais. Mas não aos Estados e Municípios.

A regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes à matéria orçamentária é obrigatória para os Estados e Municípios. Todavia, em face da ausência de previsão do art. 61 da Constituição Federal, não se estende à iniciativa para os projetos de lei em matéria tributária.

Assim, o legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência de iniciativa entre Executivo e Legislativo.

Neste sentido, leciona a melhor doutrina, capitaneada por ALEXANDRE DE MORAES (in Constituição da República Federativa do Brasil Interpretada, Editora Atlas), MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO (em Direito Tributário na Constituição e no STF, Editora Impetus).

No mesmo diapasão, entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual diz que 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 o 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" (STF – Pleno – Adin nº 724-6/RS – Medida liminar – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 27 abr. 2001, p. 56-57).

Em outra oportunidade, assim se manifestou o STF sobre a matéria: "Tributário. Acórdão que concluiu pela validade de Lei Orgânica Municipal que exclui da competência do Prefeito a iniciativa de lei de natureza tributária. Alegada ofensa aos arts. 2º, 5º e 69 da CF. O ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária" (STF – 1ª T. Ag. Rg. nº Ag. Instr. Ou de petição nº 148.496/SP – Rel. Min. Ilmar Galvão, Diário da Justiça, Seção I, 1º dez. 1995, p. 41.687).

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Desta forma, observa-se que as leis que disponham sobre matéria tributária não são de competência privativa dos chefes do Poder Executivo, sendo manifestamente inconstitucional qualquer disposição legal (ou regimental) que determine o oposto.

Com efeito, é realmente inexplicável o verdadeiro "dogma doutrinário", ora em questão, que, por sua vez, tolhe parte da iniciativa legiferante dos legisladores por natureza, quais sejam, os parlamentares.

Concluindo, a iniciativa das leis que disponham sobre matéria tributária pode ser tanto dos chefes do Poder Executivo, quanto os membros do Legislativo, sendo que, apenas no caso das leis sobre matéria tributária concernente aos Territórios Federais (atualmente inexistentes), a iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, na forma do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, o qual muitas vezes é interpretado equivocadamente.

Em se tratando de tributos, não há iniciativa reservada para o Executivo, apesar de ele ser "dono do caixa" e inicia o processo legislativo em matéria de orçamento. A princípio, a dúvida surgiu com o artigo 61, inciso I, alínea a da atual Constituição, que trata das leis de iniciativa privativa do Presidente da República, in verbis: "(...) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...)".

Nesse trecho, a palavra-chave está no final: Territórios. Assim, todas as matérias ali elencadas na alínea em apreço, referem-se aos Territórios, inclusive matéria tributária. E, como não há atualmente Territórios, o Presidente não detém iniciativa reservada para nenhum caso de aumento, diminuição ou isenção de impostos.

Conclui-se, finalmente, que a iniciativa de leis para tributos é de competência geral, isto é, tanto o Executivo, o Legislativo como o povo, mediante iniciativa popular, podem iniciar o processo legislativo em matéria tributária.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Agravo Regimental em Agravo de Instrumento de nº 148496-9, que teve como partes a Prefeitura e a Câmara Municipal de Diadema-SP, assim se pronunciou:

"Tributário. Acórdão que concluiu pela validade de lei orgânica municipal que excluiu da competência do prefeito a iniciativa de lei de natureza tributária. Alegada ofensa aos arts. 2º, 59 e 69 da CF.

O ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária"

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Na doutrina pátria, colhe-se abalizada lição do mestre tributarista pátrio Roque Antônio Carraza:

"Em matéria tributária, a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, do Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentem tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento do tributo, etc. Continua a ter iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição da receita. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das Lei que estabelecem os orçamentos anuais."

Frisa-se que em sede tributária, a competência privativa do Chefe do Executivo restringe-se àqueles projetos que tratam de leis tributárias benéficas e que acarretam em diminuição de despesa, conforme o caso sob comento.

Quanto aos demais, que disponham de criação de tributo e aumento de alíquota, a iniciativa é concorrente.

"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." (STF - ADIMC 724 - TP - Rel. Min. Celso de Mello - DJU 27.04.2001 - p. 00056).

No mesmo sentido:

PROCESSO LEGISLATIVO - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. Isenção e privilégio. III. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo precedentes. (STF - ADIMC 2304 - TP - Rel. Min. Sepúlveda Pertence - DJU 15.12.2000 - p. 00061) JCF.61.1.II.B JCF.61.

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

CONSTITUCIONAL - TRIBUTÁRIO - PROCESSO LEGISLATIVO - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INICIATIVA LEGISLATIVA - I. - A C.F./88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. - Precedentes do STF. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (STF - RE-Agr 309425 - SP - Rel. Min. Carlos Velloso - DJU 19.12.2002 - p. 00118)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.616, DE 3 DE JANEIRO DE 2002, DO ESTADO DE MATO GROSSO - PRORROGAÇÃO DE PRAZO - Improcede a alegação de que a Lei Estadual ora atacada, por dizer respeito a matéria tributária, seria da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual pela aplicação aos Estados do disposto, no tocante ao Presidente da República, no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição, o qual seria aplicável aos Estados-membros. E improcede porque esse dispositivo diz respeito apenas à iniciativa exclusiva do Presidente da República no tocante às Leis que versem matéria tributária e orçamentária dos TERRITÓRIOS. - Das duas alegações em que ainda se funda a inicial para sustentar a inconstitucionalidade, basta a segunda delas - a relativa à ofensa ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal - para essa sustentação por sua relevância jurídica que decorre da jurisprudência desta Corte em vários precedentes referentes a ações diretas de inconstitucionalidade e relativos à instituição, por norma estadual, de isenções, não-incidência ou incidência parcial do ICMS, nos quais se deu pela procedência da alegação de infringência ao citado dispositivo constitucional. Precedentes do S.T.F. Liminar deferida para suspender, ex nunc, a eficácia da Lei nº 7.616, de 3 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso. (STF - ADI-MC 2599 - MT - TP - Rel. Min. Moreira Alves - DJU 13.12.2002 - p. 00059). Resumidamente, citamos outros Acórdãos do do Supremo tribunal Federal sobre a matéria, exarados no período de 1992 a 2007:

"1) ADIN 742 MC/RS - julgamento em 07/05/1992 - Relator Min. Celso de Mello: "... A constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário".

2) AI 148496 AgR/SP - julgamento em 10/10/1995 - Relator Min. Ilmar Galvão: "... O ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária..."

3) ADIN 2304 MC/RS - julgamento em 04/10/2000 - Relator Min. Sepúlveda Pertence: "... Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, §1º, II, alínea "b", da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos territórios federais..."

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

4) ADIN 2357 SC – julgamento em 18/04/2001 – Relator Min. Ilmar Galvão: "... Inaplicabilidade, no caso, da regra do art. 61, §1º, II, "b", da Carta da República, relativa à iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República em relação, exclusivamente, à matéria tributária dos territórios..."

5) RE 341882/SP – julgamento em 30/04/2002 – Rel.Min.Carlos Velloso: "... A CF/88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, §1º, II, "b", da CF, que diz respeito exclusivamente aos territórios federais..."

6) ADIN 2864 RO – julgamento em 22/05/2002 – Relator Min. Maurício Corrêa: "... A reserva de iniciativa do Poder Executivo para tratar de matéria tributária prevista no art. 61, §1º, II, alínea "b", da Constituição Federal, diz respeito apenas aos territórios federais. Precedentes..."

7) RE 309425 AgR/SP – julgamento em 26/11/2002 – Relator Min. Carlos Velloso: "... A CF/88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, §1º, II, "b", da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais..."

8) ADI-MC 2392/ES Tribunal Pleno Unânime DJ 01-08-2003 PP-001 –Relator: Min. Moreira Alves: "esta Corte (assim na ADIMEC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais".

9) ADIN 2659 – julgamento em 03/12/2003 – Relator Min. Nelson Jobim: "...Assembléia Legislativa não legislou sobre orçamento, mas sobre matéria tributária cuja alegação de vício de iniciativa encontra-se superada. Matéria de iniciativa comum ou concorrente..."

10) AG.REG.NO RE 362573 - 2ª Turma, 26.06.2007 – Unânime. Relator: Min. Eros Grau: " A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária."

*** DO ENTENDIMENTO DO TCM-CE SOBRE A MATÉRIA:**

PROCESSO No : 21.755/01
INFORMAÇÃO No : 400/01
INTERESSADO : Câmara Municipal de SANTA QUITÉRIA - CE

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

O Exmo. Sr. Antônio Augaci Sales Protásio, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Santa Quitéria, envia-nos a seguinte consulta:

“1 – Foi dado entrada no Plenário da Câmara, Projeto de Emenda à Lei Municipal nº 09/78 de 03/05/2001 (Código Tributário do Município), de autoria do Vereador Hermelino Paiva Paulino, que suprime todo o capítulo VII da Lei nº 09, de 19 de Dezembro de 1978, extinguindo a cobrança da Taxa de Iluminação Pública no Município de Santa Quitéria.

2 – Segundo a Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu Artigo 14 – A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária na qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto da lei de diretrizes orçamentárias.

3 – Diante do exposto fazemos as seguintes indagações:

- Pode um Vereador alterar uma Lei, principalmente tratando-se de natureza tributária e com renúncia de receita?

- Qual a constitucionalidade da matéria em questão?”

A COTEC, através do seu Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, tem a informar que:

A constituição de 1988 ampliou consideravelmente o poder de iniciativa do Legislativo. Ao tratar do processo legislativo, não faz qualquer ressalva às matérias de natureza financeira. Ao tratar, porém, das matérias orçamentárias, confere ao Poder Executivo, em seu art. 165, exclusividade na iniciativa dos projetos de Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

No nosso sistema constitucional, não há, porém, no que se refere ao processo legislativo, qualquer vinculação entre matéria tributária e matéria orçamentária. Se o tributo, enquanto receita orçamentária, é parte integrante do orçamento, o mesmo não se pode dizer da lei que institui tributo ou regula a ordem tributária.

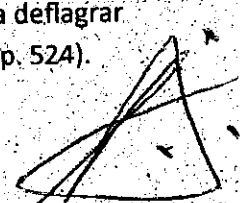
O festejado constitucionalista José Afonso da Silva doutrina que:

“... por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.”

Defende ainda que:

“... a iniciativa legislativa é uma faculdade que detêm alguns órgãos ou pessoas para deflagrar o processo legislativo.” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 16a ed., Malheiros, p. 524).

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br





Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

A expressão faculdade utilizada pelo doutrinador não se coaduna com a importância do ato. Entendemos que, competência, direito ou garantia seriam termos mais adequados para o trato da matéria.

Em resumo, diríamos que iniciativa é a competência outorgada constitucionalmente aos Poderes da República ou a seus membros para a deflagração do processo legislativo.

A iniciativa pode ser exclusiva ou reservada e concorrente. Exclusiva quando a Carta Constitucional reserva a um dos Poderes competência exclusiva para iniciar o processo legislativo. Por sua vez, a iniciativa concorrente é aquela pertencente a vários legitimados de uma só vez, ou seja, quando tal competência couber tanto ao Poder Executivo como ao Poder Legislativo. Vale ressaltar que não há iniciativa concorrente do Poder Legislativo com o Poder Judiciário, nem deste com o Poder Executivo.

Sobre os demais atos que completam o processo legislativo (emenda, votação, sanção, veto) não é oportuno o estudo da matéria, vez que não é objeto desta consulta. No âmbito deste trabalho devemos discorrer apenas sobre a repartição de competência, de iniciativa legislativa em matéria tributária, entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nos termos da Constituição Federal, art. 61, em regra, a iniciativa da lei é concorrente, podendo ser tanto do Executivo como do Legislativo. O caput do mencionado artigo inclui, entre os órgãos da iniciativa, o Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e o Procurador Geral da República.

A iniciativa exclusiva do Poder Executivo é exceção à regra, incluindo-se como tal as matérias elencadas nos incisos I e II, alíneas "a" a "p", do § 1º do art. 61 da CF/88. Destacamos apenas o § 1º, inciso II, alínea "b" pertinentes à matéria tributária, objeto da presente consulta, vejamos:

"Art. 61- A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe à 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- (...)

II – disponham sobre:

(...) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifamos e negritamos)

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Do dispositivo acima transcrito se extrai que o constituinte não deu reserva exclusiva ao Executivo em matéria tributária, porquanto o texto constitucional expressamente estabelece a iniciativa privativa do Poder Executivo com relação às matérias elencadas nos incisos I e II do art. 61, norma está dirigida apenas aos Territórios.

Para o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, "é concorrente a iniciativa para leis de natureza tributária. A privatividade conferida ao Executivo caracterizou períodos dominados pelos governos chamados autoritários (Constituições de 1937, 1967 e 1969)." (Edílio Ferreira, ABC do Vereador, 2a ed., Forense, p. 78).

O Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar – ADIMC-2304/RS, proferiu decisão unânime que consolida nosso entendimento, é a seguinte ementa: EMENTA " I. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.

II. Isenção e privilégio.

III. Ação Direta de Inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes."

Em artigo publicado no Boletim de Direito Municipal 04/98 pg. 269 e seg. "Iniciativa Legislativa em Matéria Tributária – competência do Município" a advogada e consultora Eunice Leonel da Cunha Minato aborda o tema defendendo a ausência de reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária, refletindo nosso posicionamento em face da relevância de suas fundamentações assim expostas:

"... aqui surge outro problema a ser enfrentado pelo Município. A quem caberia a iniciativa de lei em matéria tributária?

Temos para nós que a iniciativa é correspondente, inserindo-se, destarte, na regra geral consagrada pelo art. 61, caput, da Constituição Federal.

Deste modo a iniciativa caberia ao vereador, à Mesa, à Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou aos cidadãos."

Neste sentido, citamos o posicionamento do eminente doutrinador Roque Antônio Carrazza, no seguinte sentido:

"Em matéria tributária, porém, vale, a respeito, o art. 61, caput, da CF: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita ao Territórios (que, no momento, não existem, mas que são de iniciativa privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, §1º, in fine, da CF) – é ampla,

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, ao cidadãos etc.” (in Curso de Direito Constitucional Tributário, 5a ed., Malheiros, 1993, p. 176).

No mesmo sentido já se manifestou o festejado doutrinador administrativista pátrio, Professor Diógenes Gasparini. Diz ele:

“... conquanto se tenha a matéria orçamentária constitucionalmente vinculada ao Poder Executivo a este não se encontra concedida, em caráter exclusivo privativo, a matéria tributária, visto não se encontrar expressamente excepcionado pelo § 1o, do art. 61, e tampouco figurar entre as atribuições privativas do Chefe do Executivo (art. 84). Destarte, não sendo privativa ou vinculada, insere-se na regra geral da iniciativa concorrente.” (citado em obra da lavra de João Jampaúo Júnior, intitulada: O Processo Legislativo Municipal, Editora de Direito, Leme, pg. 76).

Pois bem, assim sendo, temos para nós que a iniciativa do projeto de lei em matéria tributária é concorrente, consoante acima expusemos.

Portanto, no que tange à matéria tributária, a única restrição à iniciativa do Legislativo diz respeito aos Territórios, que sequer existem mais no atual sistema federativo.

Há interpretação equivocada de que o Legislativo e os parlamentares, de um modo geral, não podem exercer a iniciativa da lei tributária, pois, estando os tributos integrados ao orçamento, como receita, legislando sobre eles, estaria o parlamentar legislando sobre orçamento, cuja iniciativa, por força do art. 165 da CF/88, é privativa do Poder Executivo.

Ora, embora os tributos integrem, de fato, o orçamento, isto não significa que o legislador não possa iniciar a lei que os normatize. Sobre a matéria transcrevemos as sábias lições de Kyoshii Harada, extraídas do artigo “A iniciativa de lei em matéria tributária resultando em eventual inconstitucionalidade.”

“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.

Orçamento, na opinião unânime dos autores – aliás, isto está dito na nossa carta magna – é lei que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, por um certo período de tempo. É lei de natureza concreta. Integra objeto de Direito Financeiro, que nada tem a ver com a relação jurídica entre Estado e contribuintes, própria da norma tributária, que se caracteriza pela generalidade e abstração. O destinatário imediato da norma orçamentária ou de Direito Financeiro não é o particular, mas o agente público, ao passo que, o destinatário imediato da norma tributária ou de Direito Tributário é o contribuinte ou o responsável tributário.”

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete.09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Confirmando o que temos dito até agora neste trabalho, arremata o insigne tributarista:

“Não há prescrição de iniciativa do Executivo ou de iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária a não ser em relação a Territórios, conforme letra b do inciso II do § 1º do art. 61 da CF, onde se refere à matéria tributária e orçamentária, circunstância que, por si só, revela tratar-se de coisas distintas.

(...)

Positivamente, inconfundíveis as leis orçamentárias, de iniciativa exclusiva do Executivo, e leis tributárias, de iniciativa do Executivo e do Legislativo.

Assim, quando o Legislativo toma iniciativa de lei em matéria tributária descabe falar em vício de inconstitucionalidade formal, isto é, em usurpação de competência privativa do Executivo no que tange à deflagração do processo legislativo.” (Boletim de Direito Municipal nº 4/93, Editora NDJ, São Paulo, pp. 429 e ss.).

Na hipótese da lei tributária repercutir na execução orçamentária e não for editada antes da vigência da Lei de Diretrizes Orçamentária, Kyoshi Harada, no mesmo artigo, sugere que a vigência da lei (no caso, lei de renúncias de receita) seja diferida, isto é, adiada para o ano subsequente.

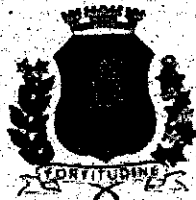
No ponto de vista do planejamento orçamentário e sob a ótica com que os parlamentares costumam tratar a questão tributária (incentivos, isenções, anistia, remissões etc.), pensamos que esse problema se resolve, atualmente, pelas normas sobre renúncia fiscal estampadas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Vale ressaltar a tese federativa segundo a qual “quem pode tributar, pode renunciar ao tributo”, isto é, quem pode ter a iniciativa de criar ou de aumentar tributos, pode isentar, reduzir ou anistiar.

Não são a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou a Lei de Orçamento os únicos instrumentos legais para conceder privilégios ou renúncias tributárias. A constituição atual determina que, tanto uma como outra, devem fazer referências às renúncias fiscais já existentes ou por passar a existir no decorrer do exercício.

Entretanto, a Carta Constitucional, no § 6º do seu art. 150 prevê que: “Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição...”.

Retomando o tema desta consulta (iniciativa legislativa em matéria tributária) o eminente tributarista Roque Antônio Carraza confirma a tese aqui sustentada. É dele a afirmação:

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

“Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, § 1o, II, b, in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos etc.” (Curso de Direito Constitucional Tributário, 13ª Ed., Malheiros, pg. 213)

No artigo “Processo Legislativo – iniciativa concorrente do Poder Legislativo e Executivo em matéria não excepcionadas pela Constituição Federal”, Keila Camargo Pinheiro Alves, brilhante advogada em São Paulo, a propósito da questão ora levantada, assinala que:

“... a regra básica para o hermenêuta conduz à noção de que o rol de matérias apresentadas pelo § 1o do art. 61 do texto básico é taxativo, visto que, ao pretender ampliá-lo, fê-lo explicitamente quando disciplinou a matéria orçamentária no art. 165.”

A Constituição do Estado do Ceará dispõe em seus artigos 50, inciso I e 60, § 2o, alínea “b” que:

“Art. 50 – Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governado do Estado, dispor acerca de todas as matérias de competência do Estado do Ceará, especialmente sobre:

I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

Art. 60 – Cabe a iniciativa de leis:

(...)

§ 2o – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

b – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal, da administração direta, autárquica e fundacional;”

A Constituição do Estado do Ceará repetiu aquela norma da letra b, do inc. II do § 1º. A Constituição Estadual sequer poderia reproduzir a norma constitucional, porquanto ela é dirigida especificamente aos Territórios.

A Lei Orgânica do Município de Santa Quitéria no seu art. 56, inciso II determina que:

“Art. 56 – São de iniciativa privada do Prefeito, as leis que dispõem sobre:

(...)

III – Organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos;”

O dispositivo legal da Lei Orgânica de Santa Quitéria, acima transcrito, limita o poder de iniciativa dos vereadores, não limitado pela Constituição Federal, isto é, esta lei não poderia dar reserva exclusiva ao Executivo Municipal em matéria tributária, porquanto a Constituição Federal não o fez, a não ser com relação a essa matéria nos Territórios.

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza.

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES
LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

Embora a Constituição Federal de 1988 não diga expressamente, os princípios do processo legislativo devem ser observados por todos os entes federados. Sendo a iniciativa um dos elementos que informam o princípio da independência dos Poderes, as reservas de iniciativas previstas no texto magno são cláusulas obrigatórias que devem ser previstas, no que couber, nas respectivas Constituições e nas Leis Orgânicas Municipais. Ainda que sejam omissas ou digam diferentemente, como ocorre com a nossa Constituição e a LO de Santa Quitéria, deve prevalecer a norma constitucional.

Repetindo, a referência constitucional restritiva a iniciativa do legislativo é só a matéria tributária concernente aos territórios.

In casu, não vislumbramos, sinceramente, limitação constitucional, na lei de iniciativa de parlamentar (deputado, vereador), em matéria tributária, ainda que implique em renúncia de receita.

É a Informação Sub Censura

Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, do TCM, em Fortaleza, 11 de dezembro de 2001”.

Diante de todo o exposto, e seguindo o exemplo da recente atualização da vigente Constituição do Estado do Ceará, nada mais oportuno do que esta Casa seguir os passos da Assembléia Legislativa cearense, e iniciar um movimento de ampliação do poder de iniciativa de seus parlamentares, em contraponto à hipertrofia do Poder Executivo, abrindo espaço para que os Vereadores possam legislar sobre matéria tributária, haja vista que o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, e do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM-CE é pacífico no sentido de considerar a iniciativa concorrente de parlamentares e chefes do poder executivo para legislar sobre matéria tributária, seguindo o princípio da simetria com o centro. Pois a Constituição Federal, em seu artigo 61, §1º, II, somente admite a iniciativa privativa do Presidente da República para legislar sobre matéria tributária dos territórios federais.

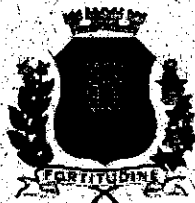
Diante disso, e pelas razões aqui expostas, sendo notório o interesse público e os benefícios coletivos tutelados com a presente proposição, submeto o presente Projeto de lei, para as devidas deliberações e demais trâmites regimentais por esta Casa de Leis, còscio da colaboração e apoio dos demais colegas parlamentares.

DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em de março de 2010.

MARCELO MENDES

VEREADOR LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br



Câmara Municipal de Fortaleza

GABINETE VEREADOR MARCELO MENDES

LÍDER DO BLOCO PTC/PRTB

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br

APOIADORES

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

VEREADOR

Rua Dr. Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante gabinete 09
CEP: 60.810-460 – Fortaleza (CE) – Fone: (85) 3444.8305
marcelo_mendes@vereador.cmfor.ce.gov.br