



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

PARECER n°196/2019

De: Consultoria Jurídica

Para: Ver. Marcelinho Moura - Relator

Ref.: Veto ao PLC n°06/2019 - alteração da LC n°07/91

I - DA CONSULTA

Aportou requerimento neste departamento objetivando análise da legalidade do veto ao Projeto de Lei Complementar n° 06/2019, que dispõe sobre a alteração da LC n°07/91, que versa sobre "a utilização dos logradouros públicos" e "normas de proteção e conservação do meio ambiente".

Uma vez despachado pela digna relatoria desta Casa Legislativa, vem o expediente para análise e parecer "sob o aspecto técnico, não meritório" (art.158, do RI).

II - DAS CONSIDERAÇÕES

Objetivamente, o veto não procede.

A arguição do digno Chefe do Poder Executivo não encontra eco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tampouco na legislação municipal para tanto.

2.1 VETO - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO EXECUTIVO - ART.61, §1º, II, B, CF

Restou indicado pelo digno prefeito municipal que haveria ilegalidade quanto à origem do projeto, eis que o mesmo se refere à matéria tributária, o que encontraria vedação constitucional no §1º, II, b, do artigo 61.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Deve-se registrar, juridicamente, que esta foi a única alegação indicada para fundamentar o veto ao projeto de lei complementar em exame.

Sobre o assunto, este departamento ousa discordar do respeitável chefe do Executivo municipal, tendo em vista que a questão da inexistência de reserva de competência ao Executivo no artigo 61, °1°, da Constituição, se mostra consolidada nos julgados do STF, o que poderá ser facilmente confirmado através de consulta à jurisprudência daquele tribunal, além de notas e notícias sobre o tema, como a que anexamos a esta peça (ver nota em anexo).

Como falamos acima, a jurisprudência do Supremo se mostra absolutamente consolidada no sentido da inexistência de reserva de competência ao Executivo, em questões relacionadas a tributos.

Veja-se as decisões abaixo:

"LEI INICIATIVA MATÉRIA PRECEDENTES.O

Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé (STF - RE nº 680608 AgR, Rel.Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma). Destacamos

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ALEGADA OFENSA AO ART.167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

3

ESTADO DO PARANÁ

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO". (STF - RE-ED 732.685, Rel.Min.Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013) Destacamos

ADIn - 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 (STF - ADIN 724, Pleno, Celso de Mello, DJ 27/04/2001; ADI 2.464, Pleno, Ellen Gracie, DJe 25/05/2007) Destacamos

Como vemos, embora muita discutida, a questão se mostra bem segura no Supremo: os parlamentares podem, sim, iniciar processo legislativo sobre matéria tributária, eis que inexiste reserva ao Chefe do Executivo nesse sentido.

Além da jurisprudência do Supremo, devemos recordar também que, aqui, na própria legislação do município, os parlamentares contam com norma a lhes garantir a iniciativa em matéria tributária e outros assuntos, conforme vemos exposto no artigo 11, inciso II, da Lei Orgânica do Município:

Art.11. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

(...)

II - tributos municipais, isenções, anistias fiscais e remissões de dívidas; Destacamos

Por fim, além da jurisprudência do Supremo e da legislação municipal, indica-se que o IBAM entende também inexistir ilegalidade na iniciativa parlamentar a tratar do tema específico alvará, conforme vemos explicitado no Parecer daquele organismo anexo a esta peça.

Sobre o assunto, o IBAM concluiu inexistir ilegitimidade em projeto de lei de origem parlamentar a versar sobre **cassação de alvará**, o que nos faz inferir que, se inexistente vedação legal para cassar alvará, também inexistiria para sua **renovação**.

Em outras palavras, seja como matéria tributária, seja como questão relacionada a postura municipal, o argumento de que a matéria é de reserva privativa do prefeito não procede.

2.2 NÃO GERAÇÃO DE DESPESAS

Outro aspecto a merecer destaque, por fim, é a inexistência de geração de despesas ao Executivo, questão que confere definitiva legalidade à proposição parlamentar em exame:

"não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo" (STF - ADIn 546, Rel. Min. Moreira Alves, 11-3-1999)¹.

A não geração de despesas ao orçamento legítima de vez o projeto do nobre parlamentar autor, conforme vemos na decisão do Supremo acima.

Sobre o tema, o IBAM tem mesmo entendimento (Pareceres nº349/13 e 2255/14).

¹ No mesmo sentido: ADIn nº2.305, Rel.Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Portanto, como podemos perceber pelas ponderações acima, a r. arguição do digno Prefeito comporta contestação.

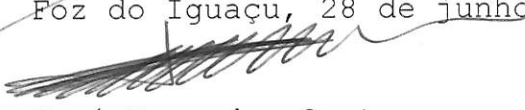
III - CONCLUSÃO

Isto posto, concluiu-se ao digno relator da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, vereador Marcelinho Moura, que o veto do digno Prefeito Municipal ao Projeto de Lei Complementar nº06/2019 não encontra eco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tampouco na legislação municipal, cujo artigo 11, da Lei Orgânica Municipal, autoriza proposições parlamentares sobre a matéria em exame.

Não obstante, anexa-se parecer do IBAM sobre a legitimidade parlamentar para tratar sobre o tema específico de alvará local (Parecer nº1796/2018).

É o parecer.

Foz do Iguaçu, 28 de junho de 2019.


José Reus dos Santos
Consultor Jurídico VI
Matr.nº200866

*

*

*

*

*

Notícias STF

Segunda-feira, 04 de novembro de 2013

Não há reserva de iniciativa de leis tributárias a chefe do Executivo, confirma STF

Ao julgar, no Plenário Virtual, o mérito do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 743480, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmaram jurisprudência da Corte no sentido de que não existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que impliquem redução ou extinção de tributos, e a consequente diminuição de receitas orçamentárias. A matéria constitucional teve repercussão geral reconhecida.

Na origem, o Ministério Público de Minas Gerais recorreu ao Supremo contra decisão do Tribunal de Justiça mineiro que, ao julgar ação proposta pelo prefeito de Naque, considerou inconstitucional a Lei municipal 312/2010, que revogou legislação instituidora da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública. Para o MP-MG, a decisão questionada teria violado a Constituição Federal de 1988, uma vez que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituem ou revoguem tributos.

Jurisprudência

Ao se manifestar pela existência de repercussão geral na matéria e pela confirmação da jurisprudência da Corte, o relator do caso, ministro Gilmar Mendes, lembrou que o tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF. "A jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo", frisou o ministro, que assentou "a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal".

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. "Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos", disse o ministro, lembrando que a regra do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, "b", diz que são de iniciativa do presidente da República leis tributárias referentes apenas aos territórios.

Mérito

A decisão que reconheceu a existência de repercussão geral na matéria foi unânime. Já a decisão de mérito foi tomada por maioria de votos, vencido o ministro Marco Aurélio.

De acordo com o artigo 323-A do Regimento Interno do STF (atualizado com a introdução da Emenda Regimental 42/2010), o julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte, também pode ser realizado por meio eletrônico.

MB/AD

Processos relacionados

ARE 743480

<< Voltar

P A R E C E R

Nº 1796/2018

- PL – Poder Legislativo. Projeto de Lei que altera o Código de Posturas e prevê a possibilidade de cassação de alvará por afrontas ao código do consumidor e à ordem econômica. Análise.

CONSULTA:

Consulta uma Câmara sobre o Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que pretende acrescentar o inciso VI ao art. 323 do Código de Posturas do Município (Lei municipal n.º 2.047, de 25/11/1974):

“Art. 323 – A licença de localização poderá ser cassada:

...

VI – quando o estabelecimento praticar atos abusivos ao consumidor previstos no art. 39 da Lei Federal n.º 8.078/1990, ou ainda cometer infrações contra a ordem econômica estabelecida no art. 36 da Lei Federal n.º 12.529/2011”.

Indaga:

A) Do ponto de vista da constitucionalidade formal, o presente projeto não estaria forçando o Município a legislar sobre defesa do consumidor e da ordem econômica, matérias acerca das quais não pode legislar, ao menos em caráter geral? E não estaria usurpando as competências legislativas concorrentes da União e dos Estados previstas nos incisos I e V da CF/88?

B) Ou, ao contrário, seria lícito ao Município lançar mão do poder de polícia administrativa, prevista no Código de Posturas, para promover a defesa de direitos estranhos à própria legislação de posturas?

C) Em outras palavras: a legislação de posturas municipais pode ser usada para promover a defesa da generalidade dos interesses tutelados pelos arts. 39 da Lei n.º 8.078, de 11/09/1990 e das infrações da ordem econômica, elencadas no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30/11/2011? Ou, ao contrário, a ordem econômica e a defesa do consumidor só podem ser defendidas pela legislação municipal na medida em que eventualmente afetarem interesses predominantemente locais por esta tutelados?

D) Do ponto de vista da constitucionalidade material, a aplicação de uma medida de cassação de alvará para um estabelecimento que cometesse infrações estranhas à própria legislação local de posturas não poderia configurar, também, afronta ao Princípio da Proporcionalidade? Isso por instituir penalidade demasiadamente gravosa, e ademais desconectada dos interesses que devem ser tutelados pelo procedimento de concessão de licença de localização?

RESPOSTA:

Cabe dizer, inicialmente, que são de iniciativa exclusiva do Prefeito os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; criação de cargos ou funções na administração direta, autarquias e fundações; que tratem do regime jurídico dos servidores e do sistema previdenciário; da fixação e aumento da sua remuneração e bem assim os projetos que estabeleçam os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, tudo nos termos do que dispõem o artigo 61, § 1º, II, a e e, e o art. 165 da Constituição Federal.

Os projetos de lei que tratam das posturas municipais são de iniciativa concorrente, o que significa dizer que a Câmara é competente para propor e aprovar normas a respeito.

O alvará ou licença é o instrumento através do qual a autoridade consente na prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. A licença para a localização é cobrada face à atividade administrativa que verifica se o local permite, nos

termos da legislação vigente sobre uso e ocupação do solo, a instalação da atividade e se preenche as condições de higiene, segurança e outras, conforme dispuserem os códigos e as posturas municipais. Anualmente, cabe a renovação da licença concedida, diante dos atos da Administração que verificam se o licenciado mantém a mesma atividade e se é ela exercida dentro dos preceitos relativos à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, nos termos da lei.

O *alvará*, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “é o instrumento de licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. (...). O alvará pode ser definitivo ou precário: será definitivo e vinculante para a Administração quando expedido diante de um direito subjetivo do requerente...; será precário e discricionário quando a Administração o concede a seu juízo ou por liberalidade, desde que não haja impedimento legal para sua expedição.... O alvará definitivo consubstancia uma *licença*; o alvará precário expressa uma *autorização*. Ambos são meios de atuação do poder de polícia, mas com efeitos fundamentalmente diversos, porque o *alvará de autorização* pode ser negado, ou revogado sumariamente a qualquer tempo, sem indenização alguma; ao passo que o *alvará de licença* tem que ser expedido desde que o requerente atenda aos requisitos legais para sua obtenção, e não pode ser invalidado discricionariamente, só admitindo *revogação* por interesse público superveniente e justificado, mediante indenização; *cassação* por descumprimento das normas legais na sua execução; ou *anulação* por ilegalidade na sua expedição. (...). Observe-se, ainda, que o alvará de licença é um bem patrimonial de seu titular, alienável e transferível a terceiros, juntamente com a coisa ou atividade licenciada, pois vincula-se a esta e a acompanha em suas mutações negociais, como todo *direito real*. (In *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 346-7).

Anulação, cassação e revogação são formas de extinção dos atos administrativos que não se confundem.

Dar-se-á a anulação sempre que ficar comprovada ilegalidade na expedição do ato, ou seja, quando o ato tiver sido editado sem observância das disposições legais. Assim, uma licença expedida por

autoridade incompetente ou em favor de alguém que não houver demonstrado preencher todos os requisitos legais estará eivada de ilegalidade, devendo ser anulada.

Já a cassação é uma espécie de penalidade sancionada pelo Poder Público ao particular que houver descumprido as condições estabelecidas no próprio ato concessivo. Uma vez infringidas estas condições, a licença será cassada, sem gerar para o infrator qualquer direito de indenização. Desta maneira, se o Poder Público expede uma licença para que um restaurante funcione sob determinadas condições, a mesma poderá ser cassada caso se verifique, por exemplo, infrações sanitárias.

Por fim, a revogação da licença, como de qualquer ato administrativo, é permitida a qualquer tempo, mas deverá sempre ser motivada pelo interesse público, segundo os critérios de conveniência, oportunidade e utilidade. Ao contrário das outras duas formas citadas, gera para o administrado direito a indenização pelos prejuízos sofridos com a extinção, em face do caráter de definitividade da licença. No caso presente, o Código do Consumidor, Lei nº 8.078/90, trata das práticas abusivas, no art. 39 e, no art. 56, das infrações cabíveis, inclusive a constante de seu inciso IX:

" IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade".

E diz o Parágrafo único deste artigo:

"Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo".

Como ao Município cabe outorgar a licença ou alvará de localização e funcionamento, também a ele cabe cassar a licença na hipótese prevista. Poder-se-ia dizer, entretanto, que ocorre desnecessidade de a lei municipal fazer essa previsão, já que encontra-se

ela estabelecida na lei federal. Ainda que desnecessária, porém, nada impede a regra seja repetida na lei municipal.

Cabe, a propósito, verificar que essa hipótese de cassação de alvará, assim como a outra, constante do Projeto de Lei submetido à apreciação, integra o poder de polícia administrativa, assim definido no art. 78 do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

No caso de infrações contra a ordem econômica, o infrator será julgado pelo CADE e, se penalizado, diz a Lei nº 12.529/11:

"Art. 38. Sem prejuízo das penas cominadas no art. 37 desta Lei, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente:

.....

VII - qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica".

Dentre esses, pode-se admitir a cassação do alvará de funcionamento, pelo Município que o concedeu.

Em qualquer caso, entretanto, uma eventual cassação deve ser precedida de processo administrativo formal, garantida sempre a ampla defesa. E a aplicação de sanção administrativa não exclui, por evidente, o recurso ao Poder Judiciário.

Respondendo às questões formuladas:

A) O projeto em análise não legisla sobre defesa do consumidor e da ordem econômica, apenas trata da aplicação, pelo Município, de normas contidas na legislação federal.

B) É lícito ao Município lançar mão de penalidades administrativas, previstas na legislação federal de defesa do consumidor e da ordem econômica, por meio do poder de polícia administrativa, nos exatos termos da definição desse poder.

C) A legislação de posturas municipais pode incluir a previsão do Projeto de Lei trazido à consulta.

D) A cassação de alvará, nos termos do Projeto de Lei, se aprovado, não afronta, em tese, o Princípio da Proporcionalidade; apenas delimita, com mais precisão, o exercício da atividade, que deve, em primeiro lugar, atender ao interesse público.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2018.