



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

PARECER JURÍDICO
047/2021

Matéria: Projeto de Lei nº 4.384/2021

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. PROGRAMA DE INCENTIVO E DESCONTO DENOMINADO IPTU VERDE. RENÚNCIA RECEITA.NECESSIDADE. OBSERVÂNCIA. DITAMES. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL- LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, ART.14. ADCT, ART.113. AUSÊNCIA. ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA RENÚNCIA FISCAL.

Câmara de Vereadores de Jóia
PROCOLO Nº: 279
Recebido em: 14/05/2021
Horário: 17hs 05 min
Josana
Servidor

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.384/2021 que “Dispõe sobre autorizar a instituição do programa de incentivo e desconto, denominado IPTU Verde”, de autoria do Vereador Sr. Ignacio Levinski.

Os motivos constam em anexo à minuta de lei apresentada.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Inicialmente, no que se atine à matéria, o art.156, inciso I, da Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

A Lei Orgânica do Município de Jóia-RS assim estabelece:

Art. 20 – Compete à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito Municipal. (...)

IV - legislar sobre tributos de competência municipal;
(Grifo inserido)

Há necessidade de explicar, que o ordenamento constitucional vigente estabelece que não há iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária, pois o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal de 1988 diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios. Desta forma, apenas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

nos Territórios a iniciativa de projetos de lei em matéria tributária está reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme se constata:

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.

§1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:(...)

II - disponham sobre:(...)

b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração **dos Territórios**; (Grifo inserido).

Especificamente acerca do processo legislativo no âmbito municipal, quanto ao exercício da iniciativa em matéria tributária, resta pacificado no Supremo Tribunal Federal que a iniciativa é concorrente em face do Poder Executivo e Legislativo:

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.** RECONHECIDO E PROVIDO.

– Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes. (STF.RECURSO EXT. Nº 732.685 SÃO PAULO RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO.15/03/2013) (Grifo inserido)

Legítima, assim, a iniciativa parlamentar desta proposição tendo em vista se tratar de matéria concorrente, não havendo, portanto, vícios neste particular.

Entretanto, em que pese se reconheça a possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso o vereador autor da proposição, ter a iniciativa de projetos de lei que versem sobre matéria tributária, há outros requisitos de ordem legal que devem ser seguidos para que a Proposição seja viável, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar nº 101/2000.

O projeto de lei analisado objetiva instituir programa de incentivo e desconto denominado IPTU Verde e cabe explicar, que se trata de programa que aplica descontos em diferentes níveis para contribuintes que adotam práticas sustentáveis em sua propriedade. Por ser um tributo municipal, os descontos e as medidas levadas em conta para o IPTU variam de acordo com cada localidade. De maneira geral, estão entre as principais medidas incentivadas pelo programa: instalação de sistemas de captação de água de chuva, construção de cobertura vegetal, instalação de sistemas de captação de energia solar, etc.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

Ocorre, que compulsando a presente Proposição, verifica-se que o processo legislativo encontra-se desacompanhado dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, como no caso, renúncia de receita, conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar nº 101/2000, que assim dispõe no seu art.14:

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da 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 na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Por outro viés, também desponta afronta ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016):

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (Grifo inserido).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul-TJ/RS já se manifestou quanto à essa matéria conforme se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2000, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89).** 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018) (Grifo inserido)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1.596/2020, DO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA. BENEFÍCIO FISCAL. RENÚNCIA RECEITA. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). AMPLIAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. EQUILÍBRIO FISCAL. 1. Lei nº 1.596/2020, do Município de Nova Santa Rita, que define desconto para o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020. O texto original do Projeto de Lei previa o desconto de 15% no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os contribuintes que o

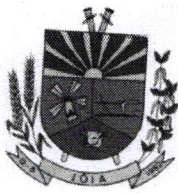


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

fizessem em parcela única, conforme vinha sendo feito nos exercícios anteriores, havendo previsão para tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Emenda legislativa que aumentou o percentual de desconto para 25%. 2. **Ampliação de benefício fiscal sem que fossem cumpridos os requisitos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Majoração do percentual de desconto em questão constitui aumento da renúncia de fiscal que não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), não foi acompanhada de provas de que não afetaria as metas de resultados fiscais, e tampouco foi acompanhada de medidas de compensação.** Afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedentes desta Corte. 3. Necessidade de assegurar a sustentabilidade fiscal do Município. Afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável a todos os entes federativos. Precedente do Supremo Tribunal Federal. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084337005, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 20-11-2020) (Grifo inserido)

Cabe, também, mencionar o Acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em decisão recente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.965/2017. REDUÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO COMO INCENTIVO AMBIENTAL. IPTU VERDE. INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 71, § 1º, IV E 100, VI DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CONFIGURAÇÃO. 1. Declara-se a inconstitucionalidade formal da lei de iniciativa parlamentar que concede descontos para o imposto predial e territorial urbano aos proprietários de imóveis residenciais e comerciais que adotarem ações de cunho ambiental, mas impõe alterações na estrutura e no funcionamento da Administração Pública para a fiscalização e devido cumprimento da norma, em desatendimento ao disposto nos arts. 71, § 1º, IV e 100, VI da Lei Orgânica do Distrito Federal. 2. Além das novas atribuições impostas aos órgãos do ente distrital, **a lei impugnada não atende às determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e reduz receitas provenientes de um dos principais impostos arrecadados, sem prévia previsão orçamentária e sem a devida compensação.** 3. ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei Distrital nº 5.965, de 16/8/2017, com efeito ex tunc e eficácia erga omnes. (Acórdão 1322029, 00005324120198070000, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Conselho Especial, data de julgamento: 9/3/2021, publicado no DJE: 15/3/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (Grifo inserido)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

Portanto, em que pese se reconheça a possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso o vereador autor da proposição, ter a iniciativa de projetos de lei que versem sobre matéria tributária, há outros requisitos de ordem legal que devem ser seguidos para que a Proposição seja viável, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar nº 101/2000. E, conforme se constata, a proposição em análise padece de vício, pois deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção, descontos ou benefícios, não podem implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias. A ausência de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro impede que se saiba se os descontos afetarão as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, a proposição não atende ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016), consubstanciada às jurisprudências acima mencionadas.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.384, de 2021, conforme razões supracitadas, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer

JÓIA (RS), 14 de maio de 2021.

Ivania Regina Cador
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

IVANIA REGINA CADOR

Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1