



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Processo nº 2019/494

Requerente: 3299 – Vereador Gervásio Santana

Súmula: PROJETO DE LEI

RELATÓRIO

Trata-se de proposição de origem de vereador com assento nesta nobre Casa Legislativa, cujo escopo ***“Cria o projeto IPTU justo que dispõe sobre a concessão de desconto no pagamento de IPTU aos imóveis localizados em logradouros públicos sem pavimentação”.***

Vem o feito instruído com mensagem justificativa e projeto de lei em anexo.

PARECER

A iniciativa para proposição que concede benefício fiscal não está abrangida pela reserva da administração atribuída ao Chefe do Executivo.

Com efeito, tratando-se de lei de cunho tributário, há muito a jurisprudência da Suprema Corte assentou que, em matéria tributária, por aplicação da norma genérica do art. 61 (cujo parágrafo primeiro, inc. II, letra *b* refere-se exclusivamente a matéria tributária dos Territórios Federais), **a iniciativa legislativa é concorrente.**

Confira-se o iterativo entendimento jurisprudencial do STF a tal respeito:

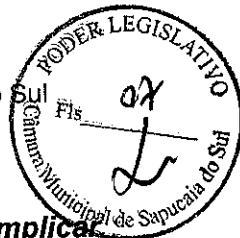
ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE 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



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

(ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul, Fls. 08

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02
2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.
3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

(ADI nº 2.464, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11.04.2007, DJe-023 Divulg 24.05.2007 Public 25.05.2007).

Perante este Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, vigora o mesmo entendimento, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



último, não padece de inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015).

Entretanto, vê-se do processo legislativo respectivo que, em nenhum momento, cuidou o legislador de verificar a sustentabilidade fiscal da iniciativa.

Em recente decisão jurisprudencial oriunda do nosso Tribunal Gaúcho, em ADIN sob nº 70078689817, no qual houve entendimento quanto à inviabilidade jurídica na tramitação de Projeto e Lei relacionado à matéria em apreço, sem qualquer acompanhamento e ou demonstração de impacto financeiro e orçamentário e medidas de compensação consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segue abaixo, ementa:

Ementa: 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 101/2001, 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).



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



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)

Com efeito, em se tratando de benefício que reduz a receita tributária do ente federado, verdadeira renúncia fiscal, deve, necessariamente, quando de sua proposição, estar acompanhada de demonstração eficiente de que não afetará as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias e, principalmente, ser acompanhada de medidas de compensação que confirmem, na mesma estimada perspectiva de redução da receita tributária, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos.

Nesse sentido é o que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000):

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.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



A propósito do tema, Carlos Valder do Nascimento ensina: ***“qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como de que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”***¹.

As disposições contidas na LC nº 101/2000, em que pese tenham natureza infraconstitucional, são de obrigatória observância pelo ente municipal, por efeito do que estabelecem os art. 163 da Constituição Federal e os arts. 8º e 19 da Constituição Estadual.

Este último dispositivo da CE/89, aliás, prevê que o órgão legislativo municipal deve observância ao princípio da razoabilidade².

Assim, da mesma forma que o Executivo, ao propor benefício fiscal, deve observar os condicionantes legais de responsabilidade fiscal, a iniciativa do Poder Legislativo, no mesmo campo, porque concorrente, também só assume legitimidade constitucional se também observar que a proposta de benefício ou renúncia fiscal deve ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e, decididamente, não pode afetar o equilíbrio da sempre frágil equação de receitas e despesas orçamentárias, o que, no caso em exame, se encaminha como advertência aos componentes da Comissão de Finanças e Orçamento quando da sua tramitação do projeto de lei.

Portanto, e especialmente sob o prisma da violação do Princípio da Razoabilidade, expressamente previstos no art. 19, *caput*, da Carta Estadual, mostra-se inequívoca a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 546/2017.

Ainda nesse passo, ressalto que este Órgão Especial já firmou a compreensão de que a redução da correção monetária de créditos tributários, quando

¹ Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, organizadores Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio de Jesus. 6ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2012, pg. 138.

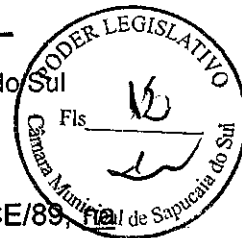
² Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95).



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



implicar renúncia fiscal, afronta o princípio da razoabilidade inserto no art. 19 da CE/89, hipótese de não haver a indicação da respectiva fonte de compensação.

Em destaque, o julgado deste Colegiado:

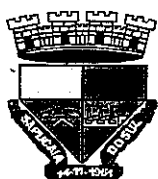
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação. Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014).

Na decisão, o eminente Des. Glênio José Wasserstein Heckman, relator do acórdão, assim fundamentou:

A inconstitucionalidade material, na hipótese, se apresenta patente, face à configuração de ofensa ao princípio da razoabilidade. Ora, não se mostra razoável reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL na forma em que pretendida, pois, ao fim e ao cabo, implicaria evidente renúncia fiscal, notadamente quando não indicada a respectiva fonte de compensação.

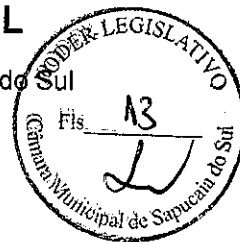
Com efeito, a meu sentir, há afronta ao art. 19, "caput", da Constituição Estadual, no que impõe observância ao princípio da razoabilidade, pois não se mostra passível de qualquer justificação mediante argumentação prática racional e socialmente aceitável a redução da correção monetária nos termos em que pretendida, já que indiscutível a configuração de renúncia de receita, situação que repercute inexoravelmente em abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Também reforça a tese formulada pelo proponente o fato de que as exigências inseridas no art. 14 da LC nº 101/2000 ganharam status constitucional com o advento da EC nº 95/2016, que incluiu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, o art. 113, cuja redação destaco:

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.

Por certo que essa disposição constitucional deve ser observada no âmbito dos Estados e dos municípios: cuida-se de preceito que estabelece medida crucial para a preservação do equilíbrio financeiro e orçamentário dos entes políticos.

Em suma, o que se está a dizer é que a renúncia de receita fiscal é medida plenamente aceitável, sobretudo na hipótese em que ela se volta a atender a uma finalidade de cunho extrafiscal, estimulando ações que se destinam à pavimentação urbana.

Porém, o benefício fiscal, a teor do art. 19 da CE/89, deve ser implementado dentro dos moldes previstos na LC nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT – normas de observância obrigatória pelos entes federativos – a fim de que não implique redução das receitas previstas do orçamento, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal.

No caso, está ausente de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da isenção ora questionada impede que se saiba 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.

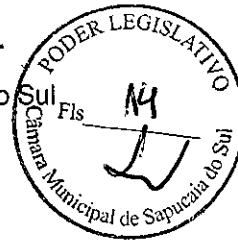
Ao quanto se observa, portanto, inexiste reserva de iniciativa ao ato de legislar sobre direito tributário, inclusive no que se refere à concessão de benefícios de ordem fiscal.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



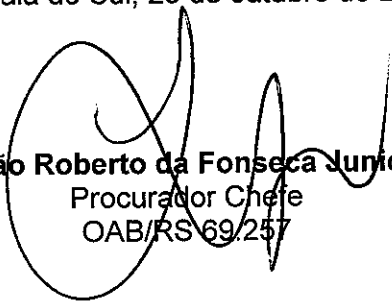
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao que ora se verifica, existe viabilidade jurídica formal para sua tramitação, porém no que tange ao aspecto material, vislumbro existir óbice por hora, ante à inexistência de qualquer informação relacionada ao impacto financeiro e orçamentário e também qualquer situação de compensação frente à redução de tributos em atenção ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com as informações que julgamos pertinentes à matéria em comento, encaminhamos a proposição à sua tramitação regimental para análise frente às Comissões de Legislação e Justiça e Finanças.

Encaminhem-se os autos à Diretoria Legislativa para as diligências de costume.

Sapucaia do Sul, 29 de outubro de 2019.


João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257