



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 45/2020

INICIATIVA: Vereadora Renata Sabra Baião Fiório Nascimento

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria da Vereadora Renata Sabra Baião Fiório Nascimento, **“Altera a redação do artigo 2º da Lei 5436 de 2003, e dá outras providências.”**

A Carta Magna confere aos Municípios a competência de instituir impostos como o IPTU (Art. 156, I, CR1), dessa forma, em nosso atual Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 5.394/2002), foi instituído o referido imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. No mesmo sentido, já foram estabelecidas, quanto a este imposto, hipóteses de isenção, anistia e remissão (tanto no CTM, quanto em outras legislações municipais).

Não obstante, o ato de conceder descontos no IPTU não se configura matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Trata-se de matéria de iniciativa comum ou concorrente de ambos Poderes (Executivo e Legislativo). Tal entendimento que vem sendo apresentado pela jurisprudência pátria, senão vejamos.

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se manifestou pela constitucionalidade de lei municipal que versava sobre concessão de desconto do IPTU. É o que se pode notar pela ementa do acórdão proferido na Ação de Inconstitucionalidade nº 0000935-27.2012.8.08.0000:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.353/2011 - LEGISLAÇÃO DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO - EXCLUSIVIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO - PRECEDENTES DO PRETÓRIO EXCELSO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1 - A Lei Municipal nº 2.353/2011, de Domingos Martins, que versa sobre o desconto de 10% no IPTU, é de natureza estritamente tributária, cuja competência para deflagrar o seu processo legislativo, segundo diversos precedentes do e. Supremo Tribunal Federal, é comum ou concorrente, de sorte que pode ser instaurada, também, por iniciativa do legislativo.

2 - Inexiste reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo da lei que trata de matéria tributária, porquanto o art. 61, §1º, II, "b" da Carta Magna, aplicado em via reflexa à Constituição Estadual (art. 20), reserva a exclusividade tão somente ao Presidente da República, não se mostrando adequada uma interpretação extensiva das normas de competência legislativa, uma vez que a norma tributária em discussão, embora apresente impacto orçamentário ao conceder o desconto de 10% (dez por cento) no imposto predial daquele município, não se encontra sujeita à cláusula de reserva de iniciativa do Poder Executivo Municipal, não havendo tal previsão sequer na própria Constituição da República.

3 - Ação julgada improcedente.

(TJ-ES. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0000935-27.2012.8.08.0000. Relator: Des. Manoel Alves Rabelo. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgada em 18/02/2013).

No mesmo viés, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre o tema, como podemos conferir através da citação das seguintes ementas:

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 - "Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





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. (grifos nossos)

(ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido. (grifos nossos)

(RE 590697 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT
VOL-02581-01 PP-00169)

Sendo assim, importa dizer que o projeto de lei em tela não padece de inconstitucionalidade formal, haja vista que a modificação da redação da lei que concede isenção do IPTU é matéria de competência comum do Executivo e do Legislativo.

Não obstante, projetos de lei que concedem anistia, remissão, subsídio, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado compreendem renúncia de receita, devendo tais projetos atender ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determina a LRF que tais projetos devem vir acompanhados de estimativas de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se lhe iniciar a vigência e nos dois seguintes, atendendo-se o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, satisfazendo-se às seguintes condições: demonstração 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 previstos no anexo próprio da LDO, ou vir acompanhada de medidas de compensação, no período de três anos – primeiro de sua vigência e nos dois subsequentes -, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração (aumento) ou criação de tributo ou contribuição.

A renúncia de receita, não negligenciada pela Constituição Federal (arts. 70, caput, e 165, § 6.º) encontra na Lei de Responsabilidade Fiscal mecanismos eficientes de sua concessão, assegurando-se, a um só tempo, a vantagem tributária a quem dela é merecedor e a garantia de estabilidade tributária ao ente concessor (no caso o Município).

Se o projeto pretende ampliar o benefício tributário ensejador de renúncia, impõe-se a satisfação dos requisitos previstos na LRF, afinal, sem planejamento não há como renunciar à receita.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Cabe lembrar que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/92, art. 10, X) apena o administrador que agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, causando lesão ao erário. De outra forma, em caso de queda na arrecadação, a LRF obriga o Executivo a ativar sua receita própria (arts. 11 e 12), principalmente se ela não se mostrar fecunda e efetiva nos três últimos anos, circunstância que exigirá medidas tributárias severas, como fiscalização atuante, revisão de isenções, intensificação da cobrança da dívida ativa, adequação de taxas, etc.

O Prefeito que não ativar a receita própria do seu Município, não arrecadar todos os tributos, o que é agir negligentemente, será apenado e, no que se refere a impostos municipais, a condenação alcançará também o Município, que não poderá ser beneficiado com transferências voluntárias da União ou do Estado.

Resta analisar o Projeto de Lei em face da Lei Eleitoral. A Lei Federal nº 9.504/1997, no §10 do art. 73, veda genericamente a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública. Ao mesmo tempo, a interpretação da Lei pelos Tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade. A análise feita a luz dos fatos e circunstâncias de cada caso. Citamos os seguintes posicionamentos:

Município. Dívida ativa. Ano das eleições. Benefício fiscal. Conduta vedada. Caracterização. Decorre do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública. Ao administrador público somente é dado fazer o que é autorizado em lei, tendo em conta o princípio da legalidade estrita, enquanto o particular encontra obstáculo quando existente disciplina proibitiva. A interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes para determinada candidatura. De

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





início, benefícios concernentes à dívida ativa do município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo ocorre, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim. Sendo assim, a norma do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do município, bem como o encaminhamento de projeto de lei à Câmara de Vereadores, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes." (TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 20.9.2011)

Eleições 2006. Agravo regimental. Recurso ordinário. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997. Multa fixada no valor máximo previsto em lei. Proporcionalidade. Conduta grave. Manutenção [...] 1. Conduta vedada. Ad. 73, inciso IV, da Lei das Eleições. Vinculação da concessão de benefício social - redução da tarifa de água - destinado à população de baixa renda à imagem dos recorrentes com o objetivo de obter favorecimento políticoeleitoral, por meio de divulgação de apoio político nos edifícios beneficiados, mediante a afixação de placas de propaganda eleitoral, bem como de panfletos distribuídos nessas unidades habitacionais com pedido explícito de voto para fins de dar 'continuidade' ao referido 'trabalho'. 2. Primeiro agravo regimental. As provas dos autos demonstram que o agravante fez uso promocional de serviço social subvencionado pelo poder público com o fim de favorecer a sua candidatura." (Ac. de 25.02.2016 no AgR-RO nº 1041768, rel. Min. Gilmar Mendes; no mesmo sentido o Ac de 17.12.2014 no AgR-ED- MS nº 39946, rel. Min. João Otávio de Noronha)

Por fim, ainda que não se amolde no rol legal de proibições da lei eleitoral, eventual medida que venha a ser utilizada com conotações "eleitoreiras" poderá ensejar abuso do poder de autoridade.

Em suma, feitas as devidas ressalvas, é nosso parecer e portanto, opinamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Redação, para solicitação de documentação necessária a regular tramitação do texto. Com a documentação, pelo encaminhamento regimental. Sem ela, pela rejeição formal da matéria.

É o parecer, s.m.j.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 29 de setembro de 2020.

KARLA DENISE HORA FIORIO
Procuradora Legislativa Geral
OAB/ES 13.273

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

