



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

### PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 102/2021

#### INICIATIVA: Vereador Sandro Dellabella Ferreira

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do edil acima mencionado, **“INSTITUI O PROGRAMA 'IPTU VERDE' NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A propositura em questão visa fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, ofertando em contrapartida benefício tributário ao contribuinte.

A Carta Magna confere aos Municípios a competência de instituir impostos como o IPTU (Art. 156, I, CR<sup>1</sup>), 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:

**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**

1 Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**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). (destacamos)

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 - 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.** (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) (destacamos)

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**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**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. (RE 590697 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169) (destacamos)

Não há, ademais, em princípio, vício de iniciativa em lei de autoria de parlamentar que institua programa tributário. Nesse sentido, destacamos abaixo recente decisão judicial que trata especificamente de programa IPTU VERDE instituído por lei distrital e que entendeu que não há, na referida lei, vício de iniciativa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI DISTRITAL 5.965/2017. INICIATIVA 3 PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DO PROGRAMA IPTU VERDE. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO AOS CONTRIBUINTES QUE REDUZIREM O CONSUMO DE RECURSOS NATURAIS. CONTROVERSA INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO DEMONSTRADO SUFICIENTEMENTE. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. Em sede de ação direta de inconstitucionalidade, a concessão de liminar exige a presença dos seguintes requisitos: (i) a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado; (ii) o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e (iii) razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico administrativa local (ADI 766-1/RS, trecho extraído do voto do eminente Ministro Celso de Mello). 2. **Neste juízo de cognição sumária, NÃO se pode dizer que a Lei Distrital 5.965/2017, ao criar o programa IPTU Verde, concedendo benefício tributário ao contribuinte que comprovadamente adotar medidas de redução de consumo de recursos naturais e de impactos ambientais, como incentivo ambiental de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, interfira nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos e de entidades vinculados ao Poder Executivo, matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Governador do DF (ar. 71, § 1º, V, LODE).** 3. Admite-se o controle abstrato de lei cuja vigência depende de regulamentação, uma vez que, embora no período da vacatio legis, a norma existe formalmente e concluiu todo o processo legislativo de forma definitiva. 4. Inexistindo fundadas e suficientes razões a indicar que a lei distrital ofendeu iniciativa reservada ao Chefe do Executivo do Distrito Federal e ausente o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, improcedente o requerimento liminar. 5. Medida cautelar indeferida”. (TJ-DF 00005324120198070000 DF 0000532-41.2019.8.07.0000, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, Data de Julgamento: 11/02/2020, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no PJe : 21/03/2020 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 que regulamenta os arts. 163, 165 e seguintes da Constituição da República).

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).

**Sendo assim, o projeto de lei em análise só merece prosperar se demonstrado que foram atendidas as exigências dos artigos 150, §6º, 165, §§2º e 6º, da Constituição Federal e também as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há no projeto de lei encaminhado e sua respectiva justificativa, indicativo de que tais exigências tenham sido atendidas.**

Destaque-se que, em decorrência da crise sanitária e econômica provocada pela pandemia de Covid-19, foi editada a Emenda Constitucional nº 109/2021 que inseriu na Constituição Federal o artigo 167-D que determina que as leis que criem benefícios fiscais com a finalidade de combater a pandemia não estão sujeitas a limitações legais. Vejamos a referida disposição constitucional:

"Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita."

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Assim, as leis que criam benefícios fiscais voltados ao enfrentamento da calamidade provocada pelo novocoronavírus não precisam atender às exigências do artigo 14 da LRF. Todavia, o benefício criado pelo projeto de lei em tela, porém, não é voltado ao combate da pandemia, logo, deve atender a todas as exigências e limitações legais que regem medidas que acarretam renúncia de receita.

**Por fim, o projeto, nos arts. 5º e 6º, também contraria o art. 2º da Constituição da República ao criar obrigações a órgãos do Poder Executivo violando o princípio da separação entre os Poderes, razão pela qual são necessárias emendas supressivas.**

Diante do exposto, concluímos que o projeto de lei sob exame trata de matéria de competência municipal, não contém vício de iniciativa. O projeto de lei, todavia, só poderá prosperar se demonstrado que foram atendidas as exigências dos artigos 150, §6º, 165, §§2º, 6º e 2º, da Constituição Federal e também as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, s.m.j., para decisão de Vossas Excelências.

Cachoeiro de Itapemirim/ES, 11 de setembro de 2021.

**ALEX VAILLANT FARIAS**  
*Procurador Legislativo Geral*  
OAB ES 13.356

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

