

PARECER 083/2020

Parecer ao Projeto de Lei Complementar 02-L, de 22 de maio de 2020, que “Dispõe sobre a redução dos valores referentes ao Imposto sobre a Propriedade predial Territorial Urbana e à Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo para o exercício de 2020 e dá outras providências.

Pretende o N. Vereador Alfredo Fernandes Estrada, por meio do aludido Projeto de Lei Complementar, dispor sobre a redução dos valores referentes ao Imposto sobre a Propriedade predial Territorial Urbana e à Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo para o exercício de 2020.

Justifica que, em virtude do isolamento social, o exercício da maioria das atividades econômicas está suspenso e, como consequência, muitos trabalhadores perderam o seu emprego. Com isso, os munícipes vêm enfrentando dificuldades financeiras para arcar com os seus compromissos, pois utilizam boa parte de suas rendas para custear os gastos com alimentação, impedindo, assim, de recolherem os tributos, a exemplo do IPTU e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo.

É o necessário.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 19, I, prevê a competência do Poder Legislativo estadual para legislar sobre matéria tributária. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia legislativa dos municípios nele localizados, pelo princípio da simetria:

Artigo 19 - **Compete à Assembleia Legislativa**, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:

I - **sistema tributário estadual**, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;

[...]

Artigo 144 - **Os Municípios**, com **autonomia** política, **legislativa**, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, **atendidos os princípios estabelecidos** na Constituição Federal e **nesta Constituição**.
(g.n.)

A partir desse arcabouço jurídico, a Lei Orgânica do Município São Roque estabeleceu a competência da Câmara Municipal para legislar sobre tributação, nos moldes do art. 19, I:

Art. 19 Cabe à Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, especialmente:

I - **legislar sobre tributos municipais, isenções**, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa.

(g.n.)

Vê-se, pois, que quanto à iniciativa, o projeto de lei em comento é constitucional. Aliás, a jurisprudência pátria é farta em decisões no sentido de que a competência para legislar em matéria tributária é concorrente, cabível tanto ao chefe do Poder Executivo como ao Poder Legislativo:

Superior Tribunal de Justiça - Recurso Extraordinário
585.413 São Paulo - 2013

5. No mérito, se tem assentado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal ser de iniciativa legislativa concorrente a **matéria tributária**, pelo que eventual repercussão no orçamento não importaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido:

"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, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001, grifos nossos).

"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.** 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 2464, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 25.5.2007).

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo. 2. O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. 3. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais

relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo" (ADI 3809, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 14.9.2007, grifos nossos).

Nesse sentido também as seguintes decisões em recursos extraordinários:

"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" (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 06.09.2011).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. **1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento" (RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJE 17.08.2007). (Destacou-se.)

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – ADI nº 1.0000.16.029005-2/000 – 2017

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ CONDIÇÕES PARA **ISENÇÃO DE IPTU NO MUNICÍPIO** - INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO OCORRÊNCIA - MATÉRIA TRIBUTÁRIA QUE NÃO SE INCLUI DENTRE AQUELAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

- **Leis que estabelecem requisitos e condições para isenção de IPTU não são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, pois cuidam de matéria tributária, a qual não se inclui dentre aquelas que são de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66 da Constituição do Estado de**

Minas Gerais, e, por conseguinte, pelo princípio da simetria, de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal. (Destacou-se.)

Ainda, o uso da lei complementar está em consonância com o art. 59, parágrafo único, III, da Lei Orgânica de São Roque:

Art. 59 Observado o processo legislativo das Leis ordinárias, **a aprovação de lei complementar** exige o "quorum" da maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores.

Parágrafo Único - **São leis complementares**, além de outras indicadas nesta Lei, **as que disponham sobre:**

[...]

III - matéria e **tributos municipais.** (Destacou-se.)

Desse modo, salienta-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo de leis tributárias.

Todavia, necessário se fazer uma ressalva, afinal, conceder isenções ou até mesmo reduzir impostos devidos ao município, caracteriza uma renúncia de receita, ou seja, o município deixará de arrecadar aquele valor e conseqüentemente haverá um abalo na receita do município.

Em contrapartida uma renúncia deve o administrador municipal apresentar o impacto que tal atitude ocasionará no orçamento municipal.

O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal assim dispõe:

“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.

Portanto, qualquer projeto que se enquadre dentro do dispositivo legal, ou seja, que possa estabelecer uma renúncia de receita, deve vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atender o dispositivo legal, o que não ocorre com o referido projeto.

Dessa forma, a propositura estará apta para tramitar se vier acompanhada do impacto-orçamentário financeiro para este exercício e os dois subseqüentes, demonstrando ainda que a renúncia foi considerada e não afetará as metas orçamentárias, ou que existem medidas de compensação do incentivo.

Feita as referidas considerações, o presente Projeto de Lei Complementar deve receber pareceres das Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação e Orçamento, Finanças, Contabilidade. E, para ser aprovado, deverá receber votação em dois turnos de discussão (art. 241, §1º, “b” RI) com votação nominal em maioria absoluta (art. 54, §1º, I, RI).

É o parecer, s.m.j

São Roque, 15 de junho de 2020

VIRGINIA COCCHI WINTER
ASSESSORA JURÍDICA