



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 6

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
014/2019

Matéria: PL 106/2018

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR AS NORMAS FINANCEIRAS SOB PENA DE RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR O CTM SOB PENA DE ILEGALIDADE E A LEI FEDERAL 8.429/1992 SOB PENA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela comissão processante ao Departamento Jurídico desta Casa Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei n. 106, de 19 de novembro de 2018, de autoria de vereador, que *Cria o programa "Esporte para Todos e estabelece descontos dos impostos IPTU e ISSQN*.

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

O projeto de lei cria o programa Esporte para Todos, estabelecendo desconto do IPTU e ISSQN para contribuinte que adquirir uniformes, materiais e equipamentos esportivos, para atletas amadores e não profissionais, de baixa renda. Menciona que o desconto do IPTU pode chegar a 10% do imposto devido e será concedido uma única a cada exercício fiscal e que o desconto do ISSQN pode chegar a 5% do imposto devido e será concedido uma única vez a cada lançamento mensal ou esporádico. Refere que a fruição do benefício independe de processo administrativo e da adimplência do patrocinador. Veda o pagamento em dinheiro. Dispõe que o esportista e/ou atleta de baixa renda receberá um único material esportivo de cada tipo, uma única vez, a cada ano ou em menor tempo, desde que estipulado em regulamento, podendo receber doação de até três pessoas. Por fim, aduz que os contribuintes devem manter os comprovantes de pagamento, por, no mínimo, cinco anos, para fins de controle.

Segundo a justificativa:

São certos, públicos e notórios que se tem observado a crescente demanda pela violência, o uso de drogas e entorpecentes em nossa cidade que é cada vez maior, sistemas de segurança e demais complicações advindas dos citados problemas sociais. Um vicioso ciclo que parece não ter fim. O problema aumenta, o Estado gasta mais. Nem é preciso de dados estatísticos para constatar os fatos. O combate ostensivo aos referidos problemas tem se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 6

mostrado ineficaz, produzindo pouco resultado. A "bola de neve" cresce a cada dia. E, porque tudo isso acontece? Penso, todavia, que a pergunta a ser respondida não é o porquê o problema existe e sim porque estas pessoas são atraídas para ele. Seria o motivo um vazio psicológico, um desequilíbrio qualquer, a ausência de educação? Não tenho a resposta exata, porém acredito e a experiência demonstra que se há um mal que atrai, também deve haver um bem que o faça com mais eficácia. Neste caso, a prática do atletismo e do esporte constitui em si um forte polo atrativo para pessoas de todas as idades e condições financeiras, em especial as crianças e a juventude. Assim sendo, a ideia é que ao invés destes estarem em ruas e praças públicas, não só consumindo como também absorvendo toda espécie de influência negativa, que sejam conduzidos ao esporte, que engrandece e fortalece não apenas o físico como também o espírito humano, dando-lhe coragem e resistência. Não apenas pensei na inclusão social daqueles que tem potencial, desejam, mas, têm dificuldade em adquirir o material esportivo adequado pra a prática do atletismo e do esporte. O projeto envolve todo o corpo social, educativo e inclusivo, o máximo possível, porquanto este novo imã tem que ser poderoso e irresistível, a fim de afastar os envolvidos nestes males e seus futuros aprendizes, trazendo-os a uma realidade mais positiva e produtiva. Quanto ao projeto em si, trata-se de Lei que visa atrair todos os cidadãos e cidadãs de Carazinho, em especial a crianças, adolescente e juventude, à prática saudável do esporte ou atletismo, bem como clubes e times de futebol, vôlei e basquete, masculino e feminino, entre outros, bem como atletas individuais de varias modalidades. Além de fomentar o comercio do município, e conseqüente aumento na arrecadação de impostos, com a redução de despesas. Assim sendo, com uma só medida, simples e de baixo custo, podemos não apenas combater os males citados, como também aumentar a oferta de emprego e salários no município, sem contar a repercussão favorável às demais esferas administrativas e sociedade em geral.

Preliminarmente.

A competência material (isenção de tributo municipal) é do Município de Carazinho, havendo, pois, interesse local (CRFB, art. 30, I c/c LOM, art. 18, XXIII¹).

A iniciativa da proposição de lei, da mesma forma, está correta, visto se tratar de matéria de competência concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo, conforme consta no informativo n. 755 do Supremo Tribunal Federal - STF².

¹ (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(LOM): Art. 18 – Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XXIII – Legislar sobre assuntos de interesse local. (Alterado pela ELO 34/2013)

² INFORMATIVO Nº 755

TÍTULO

ADI: ICMS e isenção tributária - 2

PROCESSO

ARTIGO

O Tribunal afirmou que a concessão de benefícios fiscais não seria matéria relativa à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, b, da CF. Observou que, à luz das regras de competência tributária, seria correto afirmar que o poder de exonerar corresponderia a uma derivação do poder de tributar. Assim, não haveria impedimentos para que as entidades investidas de competência tributária, como os Estados-membros, definissem hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral, ainda que por disposição de Constituição estadual. Sublinhou que o art. 146, III, c, da CF determina que lei complementar estabeleça normas gerais sobre matéria tributária e, em especial, quanto ao adequado tratamento tributário a ser conferido ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Salientou que o § 1º do art. 192 da Constituição cearense dispõe que o ato cooperativo,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 6

Quanto ao instrumento utilizado para veicular a matéria, cabe dizer que, embora a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não exija que as isenções estejam previstas em lei complementar³, o Código Tributário Municipal (CTM) o faz⁴, de

praticado entre o associado e sua cooperativa, não implica operação de mercado. Ressaltou não haver a alegada inconstitucionalidade desse preceito, porquanto, nos termos do art. 24, I, da CF, a União — responsável por estabelecer normas gerais —, os Estados-membros e o Distrito Federal — com a prerrogativa de suplementar as lacunas da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-las às particularidades locais — detêm competência para legislar sobre direito tributário, concorrentemente e, se não existir lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros podem exercer a competência legislativa plena (CF, art. 24, § 3º). Frisou que o STF, ao apreciar situação análoga, assentara que enquanto não fosse promulgada a lei complementar a que se refere o art. 146, III, c, da CF, os Estados-membros — que possuem competência concorrente em se tratando de direito tributário (CF, art. 24, I e § 3º) — poderiam dar às cooperativas o tratamento que julgassem adequado. ADI 429/CE, rel. Min. Luiz Fux, 20.8.2014. (ADI-429)

² HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 569. Livro Digital.

³ (CF/1988): Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

⁴ (CTM): Art. 109. São isentos do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, os contribuintes que preencherem um dos requisitos abaixo: (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Complementar nº 113, de 22.06.2007)

I - entidade cultural, beneficente, hospitalar, recreativa e religiosa, legalmente organizada, sem fins lucrativos e a entidade esportiva registrada na respectiva federação;

II - associação de classe, desde que utilize a sua área exclusivamente para sua atividade fim;

III - entidade hospitalar, não enquadrada no inciso I, e a educacional não imune, quando colocam à disposição do Município, respectivo:

a) 10% (dez por cento) de seus leitos para a assistência gratuita a pessoas reconhecidamente pobres.

b) 5,0% (cinco por cento) de suas matrículas, para concessão de bolsas a estudantes pobres.

IV - Proprietário de um único imóvel urbano, que nele resida, cuja renda familiar não ultrapasse a 03(três) salários mínimos nacional e com valor venal menor que 55.555 URMs, devidamente comprovado conforme regulamentação pela Prefeitura;

V - proprietário de imóvel, cedido gratuitamente, mediante contrato público, por período não inferior a 5 (cinco) anos, para uso exclusivo das entidades imunes e das descritas nos incisos I e II deste artigo;

VI - o ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, desde que possua somente um imóvel, e que destine única e exclusivamente para sua residência;

VII - proprietário de imóvel cedido gratuitamente, em sua totalidade, para uso da União, do Estado ou do Município;

VIII - entidades sociais, legalmente constituídas, e desde que não permitam a realização de jogos de azar em sua sede ou sob seu nome em outros locais;

IX - os proprietários de imóveis atingidos por servidões de aqueduto e/ou eletroduto, relativamente a porção atingida;

X - os proprietários de imóveis considerados "áreas verdes", não passíveis de edificação, relativamente a porção atingida;

§ 1º Somente caberá a isenção prevista neste artigo, nos casos dos incisos I, II e III, se o imóvel for utilizado integralmente para as respectivas finalidades das entidades beneficiadas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 6

sorte ser necessária, também, a sua alteração (acréscimo), ainda que a regulamentação propriamente dita da hipótese de isenção fique restrita à lei ordinária⁵.

De mais a mais, ao se alterar o CTM, faz-se necessário se observar o princípio da participação popular (por meio de emendas populares), conforme regra regimental⁶.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade e Gestão Fiscal (LC 101/2000) exige, **sob pena de se caracterizar renúncia de receita**, que as isenções estejam acompanhadas de estudo de impacto-financeiro em relação ao exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstração de que a renúncia foi considerada na LOA e LDO, ou, então, vir acompanhada de medidas de compensação, no período acima mencionado, sendo necessária, neste último caso, a efetiva implantação das mesmas, salvo quando o cancelamento do débito seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança e nas exceções constitucionais⁷.

§ 2º Os proprietários de imóveis que preencham os requisitos do inciso IV ficam isentos do pagamento de IPTU, quando no terreno existirem moradias de familiares, cadastradas junto à Prefeitura como sublotos, e os ocupantes das moradias dos sublotos, para ficarem isentos, também deverão preencher os requisitos legais.

§ 3º O benefício do inciso X aplica-se aos promitentes compradores dos imóveis, sempre que o respectivo título esteja regularmente transcrito no Ofício Imobiliário.

§ 4º As isenções deverão ser solicitadas junto ao Setor de Arrecadação, da Secretaria Municipal da Fazenda, em requerimento instruído com as provas do cumprimento das exigências para a respectiva concessão, protocolado no Protocolo Geral da Prefeitura, de 1º de abril até 31 de julho de cada exercício, a cada dois anos, sob pena de perda do benefício fiscal no ano seguinte, com exceção dos proprietários de um único imóvel no Município e que nele residam, avaliados em até 10.000 URMs que são automaticamente isentos.

§ 5º A isenção prevista nos incisos IV, V, VI e VII cessam por ocasião da morte dos respectivos beneficiados e também pela venda, locação e cessão do imóvel.

⁵ (LOM): Art. 28 – Serão objeto de lei complementar:

I – Código de Obras;

II – Código de Posturas;

III – Código de Loteamento;

IV – Código Tributário;

V – Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI – Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII – Sistema Municipal de Ensino;

VIII – Lei instituidora da guarda municipal;

IX – demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º - Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º - As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁶ (LOM): Art. 28. [...]

§2 As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

(RI): Art. 155 - Os projetos de Códigos, Consolidações e Estatutos ou Regimentos, depois de apresentados em Plenário, serão encaminhados à Comissão Especial de Pareceres.

§ 1º - Durante o prazo de 30 (trinta) dias, poderão os Vereadores encaminhar à Comissão emendas e sugestões a respeito.

§ 2º - A Comissão Especial terá o prazo de 30 (trinta) dias para exarar parecer, incorporando as emendas e sugestões que julgar conveniente.

⁷ 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 5 de 6

Sobre o tema, aliás, KIYOSHI HARADA escreve que:

A isenção insere-se no campo de atuação privativa da lei (art. 97, VI, do CTN). Por isso, ainda, quando fundada em contrato, é sempre decorrente de lei (art. 176 do CTN). Via de regra, ela é concedida por razões de ordem político-social, mas sempre no interesse público, podendo restringir-se à determinada região do território da entidade tributante. Salvo quando concedida por prazo certo, pode ela ser revogada a qualquer tempo, observado, entretanto, o princípio da anterioridade (art. 179 do CTN). Como corolário da incidência tributária, a isenção só pode ser outorgada pelo poder público competente para instituir o imposto. A isenção pode, ainda, ser instituída em caráter geral, ou em caráter condicional. Nesta última hipótese, cabe à autoridade administrativa competente efetivá-la mediante despacho, uma vez preenchidos os requisitos legais (art. 179 do CTN). Por fim, por expressa disposição do art. 111 do CTN, só pode ser interpretada literalmente, como corolário da incidência tributária que é. **A partir do advento da LRF, Lei Complementar no 101, de 4-5-2000, a concessão de isenção de caráter não geral depende de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de vigência do benefício e nos dois seguintes, além de atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos um dos seguintes requisitos: (a) demonstração, pela entidade política, de que a renúncia tributária foi considerada na lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (b) estar acompanhada de medidas de compensação, no triênio, por meio de aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições. É o que estabelece o art. 14 da LRF. Na forma do § 1º desse artigo as mesmas condições são exigidas para outros tipos de incentivos tributários (Ibidem. p. 709. Livro digital).**

Lançadas tais premissas e sem querer esgotar a matéria, tem-se que a efetiva concessão de cada benefício dependerá de impacto orçamentário-financeiro (triênio) e do atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, ou estar incluída na LOA e com previsão de que não afetará as metas fiscais da LDO, ou, então, estar acompanhada de medidas de compensação, **sob pena de ilegalidade do ato e responsabilidade dos envolvidos.**

Já no que tange à isenção envolvendo o ISSQN, cabe advertir que a mesma poderá ocasionar na cobrança de tributo em valor abaixo de 2% (dois por cento), **sob pena de configuração de ato de improbidade administrativa e responsabilização dos envolvidos**⁸.

§ 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.

⁸ (Lei nº 8.429/1992): Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (Produção de efeito)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS

Página 6 de 6

No mérito.

A isenção tributária perpassa pelo chamado **mérito administrativo**, cuja conveniência e oportunidade são exclusivas da Administração Pública, não cabendo, aqui, por assim dizer, a realização de qualquer juízo de valor que não o de legalidade do ato.

Ademais, o princípio da isonomia, em seu aspecto material, parece restar observado, dada a promoção social do esporte amador do Município de Carazinho evidenciada na minuta de lei⁹.

POR TAIS RAZÕES, esta Procuradoria Legislativa **opina** pela viabilidade técnico-jurídica do PLCL 004/2018, **desde que observadas todas as ressalvas acima destacadas**.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

CARAZINHO (RS), 30 de janeiro de 2019.

LUÍS FERNANDO BOURSCHIED

Procurador do Poder Legislativo

Matrícula 50020

OAB/RS 93.542

⁹ Daí por que desse princípio de igualização dos contribuintes infere-se o princípio da generalidade da tributação, da mesma forma que do princípio *nullum tributum sine lege* infere-se o princípio da legalidade da isenção, isto é, não pode haver isenção sem lei. **E não pode haver isenção sem obediência ao princípio da isonomia.** A lei isentiva não pode importar no estabelecimento de uma situação de desigualdade jurídica formal, estabelecendo tratamento desigual de pessoas que se encontram sob os mesmos pressupostos fáticos, sob pena de inconstitucionalidade (Ibidem. p. 462. Livro Digital).