



Porto Alegre, 10 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 14.131/2021.

I. A Câmara Municipal de Carazinho solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei, protocolado sob nº 31742, de iniciativa parlamentar, que “Cria o Programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).”.

II. Segundo o sistema de repartição de competências da Constituição Federal (CF, art. 2º c/c arts. 22 a 24 e art. 30) existem algumas matérias que possuem indicação de autoria e, nesse caso, somente quem é autorizado pode propor os respectivos projetos de lei dando início ao processo legislativo.

As matérias que são indicadas como privativas do chefe do Poder Executivo, por exemplo, constam no § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Contudo, a possibilidade de legislar sobre matéria tributária, por mão parlamentar, já está consolidada na jurisprudência pátria, inclusive o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul- TJRS¹ decidiu sobre a ausência de vício formal em matéria tributária por iniciativa parlamentar, sendo esta competência comum ou concorrente entre o Poder Legislativo e Executivo.

Este entendimento está consolidado nos profusos precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF².

¹AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. **DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014). (Grifo nosso).

² I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. **Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.** IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes. (ADI 3205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.10.2006, DJ 17.11.2006). (Grifo nosso)



Nesse mesmo sentido, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal³, é obrigação do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Deste modo, não há óbice de ordem formal para que os vereadores, por iniciativa própria, em razão da matéria tributária, apresentem proposição dispondo especificamente sobre mecanismos atinentes a redução do IPTU, em razão de ações voltadas ao meio ambiente local, desde que o texto projetado não interfira em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 29 da Lei Orgânica do Município de Carazinho⁴.

Ademais, a concessão de descontos no IPTU, ao contribuinte que implementar as medidas de caráter contributivo a proteção ambiental, configura renúncia de receita nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, pois configura recebimento de tributo (IPTU) pela municipalidade em valor inferior ao previsto no orçamento.

A concessão de desconto do valor atinente ao crédito tributário, decorrente do IPTU nas hipóteses previstas no Projeto de Lei, constitui espécie de benefício fiscal que pode significar renúncia de receita. Assim, deverá estar acompanhada do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos:

a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12; ou,

b) 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.

Dessa forma, para que se viabilize a concessão de tal benefício é indispensável demonstrar se a renúncia será compensada ou se a mesma já foi previamente considerada na proposta orçamentária. Para tanto, se faz necessário tanto o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, IV e art. 5º, II da LRF e quanto no art. 165, § 6º, da CF, ou seja, apresentação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à LDO 2021 e LOA 2021.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]

⁴ Art. 29 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; **III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;** IV – matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.



No caso de ser utilizado o fundamento do inciso I do art. 14 da LRF, ou seja, de a renúncia já estar prevista no orçamento, deverá ser comprovado na forma exigida pelo referido dispositivo legal, quanto a previsão de Anexo de Renúncia de Receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não restando afastada a apresentação de impacto financeiro orçamentário.

Ainda, cabe transcrever um caso semelhante que foi objeto de exame pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2248567-25.2015.8.26.0000, julgada em 22 de fevereiro de 2016:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. COGNOSCIBILIDADE NO CONTENCIOSO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARAMETRICIDADE EXCLUSIVA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI N. 5.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO À INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO E DESCONTO DENOMINADO “IPTU VERDE”. DESCONTO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. LEI TRIBUTÁRIA BENÉFICA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou o direito infraconstitucional. 2. Como não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária, segue-se a constitucionalidade de lei local de iniciativa parlamentar. 3. Ação improcedente. (Grifo nosso)

Logo, a concessão de descontos no IPTU, ao contribuinte que implementar as medidas de caráter contributivo a proteção ambiental, ainda que meritório, configura-se renúncia de receita nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, precisamente no art.14, o qual, caberá o atendimento integral à LRF.

Em que pese a legitimidade parlamentar acerca da matéria, importa salientar que no caso dos arts. 4º e 7º do PL, há entendimento divergente do STF de repercussão geral de nº 917 e da LOM de Carazinho, visto que tais dispositivos extrapolam o objetivo principal da proposição, na medida em que trazem à tona a obrigação que se conecta com a gestão administrativa afeta a procedimentos internos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Obras Públicas e Secretária Municipal da Fazenda e Arrecadação).



Portanto, macula a proposição e a torna inconstitucional, razão pela qual se recomenda seja suprimido do texto, através de emenda, sob a forma regimental.

O IGAM, assim, a fim de contribuir com a viabilidade da matéria do PL, por iniciativa de vereador, ter a sua constitucionalidade reconhecida, desde que não interfira na esfera da gestão administrativa do Governo, sugere a retirada dos arts. 4º e 7º do PL.

III. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade de tramitação do Projeto de Lei, de autoria parlamentar, está condicionada ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), especificadamente o art. 14, haja vista a configuração de renúncia de receita com a medida proposta, e este programa deverá estar contemplado nas peças orçamentárias.

Ademais, o IGAM, a fim de contribuir com a viabilidade da matéria do PL, sugere a retirada dos art. 4º e 7º do PL, visto que, tais dispositivos extrapolam o objetivo principal da proposição, na medida em que trazem à tona a obrigação que se conecta com a gestão administrativa afeta a procedimentos internos do Poder Executivo, ofendendo o entendimento do STF de repercussão geral de nº 917 e da LOM de Carazinho.

Portanto, macula a proposição e a torna inconstitucional, razão pela qual se recomenda seja suprimido do texto, através de emenda, sob a forma Regimental.

Em resumo, tem-se que é de competência parlamentar a iniciativa do projeto, já que a competência para legislar sobre questões tributárias é concorrente, mesmo que o projeto de lei institua programa, todavia, só será viável e constitucional, caso não traga imposições ao Poder Executivo Municipal e seus setores competentes.

O IGAM permanece à disposição.

DIEGO FROHLICH BENITES
Assistente Jurídico do IGAM

MARGERE ROSA DE OLIVEIRA
OAB/RS 25.006
Consultora Jurídica do IGAM