



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Ref. Projeto de lei 030/2019 – “Dispões sobre a isenção do IPTU para os moradores do Balneário Ponta da Praia, inserido em Zona de Proteção Especial”.

PARECER

Em atendimento à solicitação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, passo a analisar, juridicamente, os aspectos constitucionais e legais do projeto de Lei nº 30/2019.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Poder Legislativo Municipal, cujo escopo é a concessão de isenção aos moradores do Balneário Ponta da Praia, cujos terrenos encontram-se inseridos na Zona de Proteção Estadual instituído pelo Decreto Estadual n° 30.817 de 30 de novembro de 1989, diante dos diversos transtornos decorrentes de sua localização geográfica.

Inicialmente, sobre o aspecto da iniciativa legislativa, como a propositura trata-se de matéria tributária, conforme já enfrentado pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, o qual afirmou não haver de iniciativa para tratar de tal assunto:

PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RECONHECIDO E PROVIDO.- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes.

*RECEBIDO EM
16/10/2019*



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

constitucionalidade (CF, art. 125, § 2º), pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado (fls. 123): “ADIn – Lei Complementar nº 425/05 – Dispositivo legal que alterou o Código Tributário do Município de Jundiaí isentando do pagamento de IPTU imóveis locados por templos religiosos, entidades assistenciais de utilidade pública e creches – Norma de iniciativa parlamentar – Matéria Tributária – Lei tributária benéfica – Diminuição da receita do Município – Atribuição exclusiva do Prefeito – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Ação julgada procedente.” A parte ora recorrente, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o Tribunal “a quo” teria transgredido os preceitos inscritos nos arts. 2º, 29, 61, § 1º, e 165 todos da Constituição da República. A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. Com efeito, não mais assiste, ao Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. (...)” 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 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.” (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). Sendo assim, e pelas razões expostas, conheço do presente recurso extraordinário, para dar-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A), em ordem a julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Jundiaí/SP. Publique-se. Brasília, 17 de junho de 2010.

(STF - RE: 556885 SP, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 17/06/2010, Data de Publicação: DJe-144 DIVULG 04/08/2010 PUBLIC 05/08/2010)

No caso, o STF assentou o entendimento de que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo não elenca matéria tributária como uma de suas hipóteses excepcionais, que deve ser interpretada de maneira estrita, justamente por constituir exceção à regra da iniciativa parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Vencida a análise da iniciativa, passo a analisar o mérito da propositura sobre a matéria de isenção tributária.

A Constituição Federal, no §6º do art. 150, condiciona a concessão de isenção mediante lei específica do ente federativo que isenta o tributo, requisito devidamente atendido pelo projeto.

No entanto, o art. 156 em seu §3º, ao tratar sobre impostos dos municípios, reservou a regulamentação de isenções à lei complementar municipal, requisito não atendido pelo projeto em contento, padecendo, desta forma, de vício de constitucionalidade.

Em continuidade, passo a analisar a legislação infraconstitucional, em especial a Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Primeiramente, importante firmar que a isenção poderá ser concedida em caráter geral ou em caráter individual. A primeira é auto aplicável e mediante lei concessiva, atingindo a generalidade dos sujeitos passivos.

Já na concessão de isenção em caráter individual, a lei autorizativa e o despacho da autoridade administrativa restringe a abrangência do benefício ao sujeito passivo, impondo condições e requisitos que devem ser preenchidos e comprovados à administração tributária para o direito à concessão do instituto, conforme se depreende do dispositivo 179 do Código Tributário Nacional.

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

§ 1º Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os seus efeitos a partir do primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Como no caso, o referido projeto de lei condiciona a isenção a comprovação dos requisitos, e a renovação anual, esclarecida está a sua natureza de isenção de caráter não-geral, que é considerada como renúncia de receita pela LRF, *in verbis*:

Art. 14 § 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.

Considerando-se que o tema central da propositura é a renúncia de receita, para a verificação de sua legalidade, imprescindível a observância da LRF quanto aos requisitos alternativos a serem atendidos quando configurada tal renúncia:

“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:

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.

Deste modo, o art. 14 visa alcançar as metas previstas no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário.

A LRF limita o poder de renunciar tributos que é corolário do poder de instituir, fiscalizar e arrecadar tributos. A criação de tributos encontra limitações de ordem constitucional, enquanto que a renúncia de tributos encontra limitações de natureza legal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Para abrir mão de receita tributária, em aparente contradição com o princípio da generalidade (todos devem pagar impostos) e com o princípio da universalidade (todos os bens, serviços e rendas devem ser tributados), que regem o fenômeno tributário, é preciso que esteja presente o interesse público que direcione a ação do governante no sentido de renunciar à parcela de receita para consecução do bem comum.

O inciso I condiciona o ente político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, dispõe sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimação de receitas no orçamento anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei municipal 1.560 de 10 de dezembro de 2018) prevê genericamente, em seu art. 27 inciso II, que a estimativa de receita levará em consideração o impacto de alteração na legislação tributária, com destaque para; “a revisão, atualização ou adequação da legislação sobre Imposto Predial e Territorial Urbano, suas alíquotas, forma de cálculo, condições de pagamento, descontos e isenções, inclusive com relação à progressividade deste imposto”, e **cujo anexo VI apresenta que não há previsão para a renuncia de receita.**

Retornando à análise do art. 14 da LRF, o inciso II, alternativamente, exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo.

Prescreve o § 2º, do art. 14, que a vigência do incentivo ou benefício, decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação, fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas, de modo a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Feita a devida exposição dos requisitos estabelecidos pela LRF, nota-se a propositura em análise não atendeu as exigências previstas em nenhum dos dois incisos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A mera disposição de que as despesas decorrentes serão cobertas por dotações orçamentárias própria, em especial oriundas do excesso de arrecadação (art. 4º da proposta em análise), claramente não supre quaisquer dos requisitos do caput (de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes), ou dos incisos que devem ser estritamente obedecidos, uma vez que a LRF estabeleceu de forma precisa e específica as condição para o estabelecimento renúncias de receita.

Pelas razões supramencionadas, o meu parecer é no sentido da constitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei 030/2019.

É este meu parecer. s.m.j..

Ilha Comprida, 16 de abril 2019.

Dra. Camila Naomy Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688