Projeto de Lei nº 535/2022
Relatora: Brisa Bracchi

PARECER

Parecer da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final sobre o Projeto de Lei nº 535/2022, de autoria do Vereador Raniere Barbosa, que "CONCEDE BENEFÍCIO FISCAL AO CONTRIBUINTE QUE REALIZAR CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE PASSEIOS PÚBLICOS COM ACESSIBILIDADE.". **VOTO PELA REJEIÇÃO EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.**

I - DO RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Projeto de Lei nº 535/2022, de autoria do Vereador Raniere Barbosa, que "CONCEDE BENEFÍCIO FISCAL AO CONTRIBUINTE QUE REALIZAR CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE PASSEIOS PÚBLICOS COM ACESSIBILIDADE."

Através de Certidão acostada aos autos (fl. 07), o Setor Legislativo informou ter encontrado a Lei Promulgada nº 497/2017, que "Institui o Programa Municipal de Pavimentação Cidadã, e dá outras providências".

Por força do art. 55 c/c art. 62 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, chega a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise quanto à constitucionalidade e legalidade, e posterior emissão de parecer.

O projeto em análise tem 11 (onze) artigos nos quais, em apertada síntese, restam estabelecidos os critérios para a concessão do benefício fiscal bosquejado. Ressalte-se que o Projeto em comento estabelece o abono de 20% (vinte por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU para o contribuinte que executar construção e pavimentação de passeio público com acessibilidade e plantio de árvores.

Neste mesmo sentido, o Projeto de Lei prevê a concessão de 10% (dez por cento) de desconto no IPTU para os munícipes que executarem construção e pavimentação de passeio público com acessibilidade sem o plantio de árvores.

Eis o relatório necessário.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

O projeto apresentado pretende conceder benefício fiscal ao contribuinte que realizar a construção e a pavimentação de passeio público com acessibilidade. (art. 1º)

Apresenta que o desconto será aplicado no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no montante de 20% (vinte por cento) para o contribuinte que executar a construção e a pavimentação de passeio público com acessibilidade com plantio de nova árvore; e de 10 % (dez por cento) para o contribuinte que executar a construção e a pavimentação de passeio público sem plantio de nova árvore. (art. 2º)

Ademais, no art. 9º da proposta legislativa, afirma que o impacto orçamentário financeiro, da renúncia da receita decorrente do benefício fiscal, deverá estar presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, de cada exercício, enquanto vigorar o incentivo.

Nos termos do art. 62 do Regimento Interno desta Edilidade, cabe à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final a análise quanto aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais, de técnica legislativa e correção de linguagem de todas as proposições sujeitas à apreciação da Câmara.

Sobre a competência desta Casa Legislativa para propor tal matéria, a Constituição Federal, em seu art. 30, afirma que os Municípios são competentes para legislar sobre assuntos de interesse local, além de poder suplementar legislação federal ou estadual:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> (...)

Quanto à constitucionalidade para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício na Constituição Federal, não há em nossa Carta Constitucional nenhum dispositivo vedando o membro do parlamento a deflagrar leis que tratem de direito tributário e financeiro. Desse modo, o presente Projeto de Lei em razão da iniciativa parlamentar é concorrente, e eventual repercussão no orçamento não caracteriza como infração à norma, não impondo a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Em que pese estejam presentes os requisitos do interesse local e social, a louvável iniciativa do legislador propositor encontra-se maculada, senão vejamos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a matéria em comento assim dispõe:

> 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:

Na mesma senda, versa o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Neste ínterim, é possível trazer à baila o posicionamento dos Tribunais pátrios. Colaciono, a seguir, como se posiciona o Supremo Tribunal Federal sobre o tema tratado:

> CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. **CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra

> fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de **leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019). (grifos meus)

É imperioso demonstrar, também, como entendeu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - TJRS em julgados recentes:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. **RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS.** PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no **IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias** (art. 14 da LC n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 19 da CE/89). 3. **Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade** (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A

> AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018). (grifei)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. **RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.** - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, "b", da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - **A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal,** face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar n° 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) (grifos acrescidos)

Ainda de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a renúncia compreende benefícios que correspondam a tratamento diferenciado a contribuintes, que importem em redução de valores de tributos. No caso da Lei Fiscal, estão compreendidos no conceito a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção de caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições. **Pode-se dizer que a LRF não proíbe a adoção de mecanismos que importem em renúncia de receita, todavia exige o cumprimento de certos requisitos ali previstos.**

Diante do exposto, em se tratando de renúncia de receita, nota-se que o projeto de lei em comento não observa as diretrizes postuladas na Lei Complementar nº 101/2000, notadamente a apresentação do estudo de impacto orçamentário. A partir da vigência do referido diploma legal, qualquer proposta do Legislativo, versando sobre a concessão de incentivos fiscais, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Da mesma maneira, é necessário atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demonstrar que a renúncia atende a, pelo menos, uma das seguintes condições: esteja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou que seja compensada por meio do aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim sendo, ainda que louvável o escopo do Projeto de Lei, a proposta apresentada não encontra respaldo legal, visto que não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

III - DO VOTO

Diante do exposto, esta Relatora opina **PELA REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 535/2022, de autoria do Vereador Raniere Barbosa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Natal, 07 de março de 2023.

Brisa Bracchi
Vereadora PT