PARECER JURÍDICO Nº 014/2022

PROJETO DE LEI Nº 010/2022

AUTOR: VEREADOR TANDICK RESENDE DE MORAES JÚNIOR

EMENTA: Direito Constitucional. Previsão Legal. Constituição Estadual. Legalidade. Matéria Tributária. Isenção de IPTU. Iniciativa comum concorrente. Iniciativa reservada. Legitimidade Constitucional.

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 010/2022, que *"Dispõe sobre a isenção de IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, incidente sobre imóveis urbanos de propriedade de pessoas idosas, pessoas com deficiência física, visual, auditiva, mental severa ou profunda ou com autismo ou acometidas por doença grave contagiosa ou incurável com incapacidade para o trabalho, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, independentemente da dimensão, valor e existência ou não de acessões físicas artificiais (construções) no respectivo imóvel, revoga a Lei Ordinária n° 2.860, de 16 de maio de 2000 e dá outras providências",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do Vereador Tandick Resende De Moraes Júnior. Em sua justificativa, desfila que muito embora seja preponderante em nossa sociedade o sentimento individualista, o elo de solidariedade não desaparece, de modo a ter três grupos que prescindem da solidariedade do Estado e da comunidade, sendo eles: *1) idosos; 2) pessoas com deficiência*

física, mental ou sensorial e 3) pessoas acometidas por doença grave, contagiosa ou incurável.

Ato contínuo, argumenta que esses grupos sociais se encontram prejudicados, em face de circunstância de fato, necessitando, pois, de ações afirmativas do Estado, por meio da implementação de políticas públicas e sociais.

Mais adiante, tecendo comentários acerca da isonomia tributária como Princípio Jurídico de Tributação, informa que os referidos grupos devem ser tratados desigualmente em relação aos outros indivíduos da população municipal, sobretudo ao que atine à isenção fiscal.

Outrossim, a justificativa do Projeto disserta acerca da técnica legislativa, argumentando ser lei ordinária a via legal para normatizar as isenções autonômicas em seu território. Não bastasse isso, trouxe, ainda, jurisprudências acerca da matéria e legitimidade para propositura do presente projeto.

Esclareceu ser de competência do Chefe do Poder Executivo indicar os demonstrativos de que as renúncias de receitas, consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária, não afetarão as metas de resultados fiscais e bem assim de compensação das renúncias de receita, provenientes das exclusões e reduções do crédito tributário, que devem constar no anexo de Metas Fiscais da LDO.

Com o fito de dar maior robustez à sua justificativa, o propositou cuidou de apresentar, ainda, cinco anexos que serão utilizados com o intuito de tornar segura a aplicabilidade do projeto de Lei, a saber:

ANEXO I, do Ato Administrativo com Decisão em pedido de Benefício Tributário (isenção ou redução de alíquota);

ANEXO II, referente à declaração de responsabilidade do contribuinte;

ANEXO III, referente ao Laudo Pericial - Deficiência Física e/ou Visual, ou Auditiva ou Doença Grave, Contagiosa ou Incurável;

ANEXO IV, referente à deficiência mental (severa ou profunda) ou autismo (Transtorno Autista e Autismo Atípico);

ANEXO V, para preenchimento de declaração por serviço médico privado integrante do Sistema Único de Saúde (SUS).

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

> § 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da Câmara ***com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria,*** respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Demais disso, proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo, está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificação por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, conforme previsto nos artigos do

Regimento Interno da Câmara Municipal de Ilhéus, a exemplo do artigo 101, veja-se:

> Art. 101 – As proposições consistentes em projetos de lei, decreto legislativo, resolução, projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, ***acompanhadas de justificação por escrito. (Grifou-se)***

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, concretizando os princípios constitucionais, que previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, conforme se assevera:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
> **II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Grifou-se)

A Constituição do Estado da Bahia, também, reproduziu esse em seu artigo 59, senão vejamos:

> **Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:**
> I - elaborar e promulgar sua Lei Orgânica;
> II - elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano e seu plano diretor, que será aprovado, exclusivamente, por lei municipal;
> III - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;
> IV - criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - prestar serviços de atendimento à saúde da população e manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado;
> VII - garantir a proteção do patrimônio ambiental e histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual;
> **VIII - legislar sobre assuntos de interesse local,** notadamente sobre;
> b) administração, utilização e alienação de seus bens;
> **IX - legislar, em caráter suplementar, para adequar as leis estaduais e federais às peculiaridades e interesses locais.**
>
> Parágrafo único - O Município exerce, no âmbito de seu território, as competências comuns com a União e o Estado, previstas na Constituição Federal e nesta Constituição. (Grifou-se)

Acrescente-se que, mesmo tendo sido apresentado por apenas um vereador, não há qualquer óbice, que impeça sua tramitação, sobretudo por não

usurpar de nenhuma das competências previstas na Lei Orgânica do Município, sejam elas do Prefeito ou de exclusiva competência da Mesa da Câmara, *ex vi:*

> **Art. 54 -** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
> II - servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
> III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;
> IV - matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto em lei.
>
> **Art. 55 -** É da competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:
> I. organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração;
> II. estabelecer o subsídio dos Agentes Políticos.

Tem-se, portanto, que o presente projeto de lei está dentro do âmbito legiferante de autonomia municipal, na esfera do seu típico interesse, e, portanto, do permissivo constitucional previsto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que autoriza os entes municipais a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Sobre o tema, a Suprema Corte assim decidiu no recurso extraordinário com agravo, com repercussão geral reconhecida, apresentado pela prefeitura de Naque/Minas Gerais, nos termos do Tema de Repercussão Geral nº 682:

> Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei.
> 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência.
> 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade.
> 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.
> 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.
>
> (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013) Sem grifo no original.

Nesse tom, ao que se refere à competência legislativa em matéria tributária, não há reserva de iniciativa ao Executivo, podendo o projeto de lei concessiva de isenção partir de iniciativa parlamentar, consoante entendimento pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, acima transcrito.

Traz-se, ainda, o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que seguiu esta decisão do STF, vejamos:

> DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 244/2012, DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, QUE "CONSOLIDA AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO ECONÔMICO, EMPRESARIAL E TURÍSTICO DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, REVOGA AS LEIS 1.188/06 E 1.360/09 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - 1. VÍCIO DE INICIATIVA - ORIGEM PARLAMENTAR - **BENEFÍCIOS FISCAIS - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PARLAMENTO E DO CHEFE DO EXECUTIVO -** INICIATIVA RESERVADA DO EXECUTIVO QUE É RESTRITA À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - ART. 50, § 2º, III, DA CE/89 E 165, II, DA CF/88 - **ORIENTAÇÃO DO STF - INOCORRÊNCIA DE**

VÍCIO DE ORIGEM - 2. AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DE IMPACTO FINANCEIRO - ART. 121, § 1º, DA CE/89 E 165, § 6º, DA CF/88 - **EXIGÊNCIA ESPECÍFICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM MATÉRIA TRIBUTÁRIA** - LEI COMPLEMENTAR IMPUGNADA QUE MORMENTE CONSUBSTANCIA UMA COMPILAÇÃO DE DUAS LEIS ORDINÁRIAS VIGENTES - INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL - 3. ALEGADA PUBLICAÇÃO DA LEI IMPUGNADA EM VEDADO PERÍODO ELEITORAL - ART. 73, § 10, DA LEI N. 9.504/97 - CRISE DE LEGALIDADE CARACTERIZADA - NORMA INFRACONSTITUCIONAL - EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDADE MERAMENTE REFLEXA - INOCORRÊNCIA DE AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL - 4. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORDINÁRIAS QUE FORAM REVOGADAS PELA LEI COMPLEMENTAR IMPUGNADA - EFEITO REPRISTINATÓRIO - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI REVOGADORA INACOLHIDA - ALEGAÇÃO PREJUDICADA - INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei municipal com origem na Câmara de Vereadores que concede benefício fiscal não possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito apenas a lei de diretrizes orçamentárias (art. 50, § 2º, III, da CE/89), sendo concorrente a iniciativa legislativa sobre matéria tributária, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

2. Inocorre afronta constitucional por ausência de demonstrativo de impacto financeiro na aprovação de lei concessiva de benefício fiscal, porquanto é exigência prevista para elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (art. 121, § 1º, da CE/89), **o que não se confunde com matéria tributária.**

3. A ação direta de inconstitucionalidade é via inadequada para discussão de infração a normas infraconstitucionais, não se prestando para dirimir crises de legalidade com eventual violação reflexa ao texto constitucional.

4. Inacolhida a alegação de inconstitucionalidade da lei

> revogadora, resta prejudicada a arguição de inconstitucionalidade das leis por aquela revogadas.
>
> (TJ-SC - ADI: 91860058020138240000 Capital 9186005-80.2013.8.24.0000, Relator: Monteiro Rocha, Data de Julgamento: 01/06/2016, Órgão Especial)

Nesta esteira, observa-se que as Constituições Federal e Estadual não reservam a nenhum Poder a iniciativa de projeto de leis que versem acerca de matéria tributária, sendo assim, de iniciativa comum/corrente.

Acrescente-se que, a atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto a possibilidade da isenção do imposto, pelo contrário, ao especificar critérios, a Câmara Municipal elegeu como o Poder Público deve agir, a forma e o ritmo. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, exemplo disso, são os anexos apresentados juntamente à proposição, quais sejam:

ANEXO I, do Ato Administrativo com Decisão em pedido de Benefício Tributário (isenção ou redução de alíquota);

ANEXO II, referente à declaração de responsabilidade do contribuinte;

ANEXO III, referente ao Laudo Pericial - Deficiência Física e/ou Visual, ou Auditiva ou Doença Grave, Contagiosa ou Incurável;

ANEXO IV, referente à deficiência mental (severa ou profunda) ou autismo (Transtorno Autista e Autismo Atípico);

ANEXO IV, para preenchimento de declaração por serviço médico privado integrante do Sistema Único de Saúde (SUS).

Por oportuno, é de registrar que o projeto prevê em sua proposta a revogação da Lei Municipal nº 2.860/2000, com o objetivo de conformar a proposta a uma maior adequação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e especificidade.

No caso em comento, de fato, o presente projeto de lei não apresenta nenhum tipo de invasão indébita, pelo contrário, atende ao princípio da legalidade, tendo em vista que o objeto do mesmo deve ser por meio de lei, por toda narrativa fática e jurídica acima exposta.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, não foi encontrado qualquer vício de ilegalidade que impeça o prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Nesse sentido, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

É o Parecer, salvo melhor Juízo das Comissões Permanentes.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 09 de fevereiro de 2022.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086

MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954