PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 08/2021

EMENTA: "Inclui o Parágrafo 4° ao Artigo 251 no Código Tributário do Município de Rio das Ostras (CTM) para Reconhecer a Imunidade Tributária aos Bens e Direitos que Integram o Patrimônio do Fundo Vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001."

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Inclui o § 4°ao artigo 251 da Lei Complementar 508/2000, Código Tributário do Município de Rio das Ostras, com a seguinte redação:

"Art. 251 - É vedado o lançamento dos impostos instituídos neste Código sobre:

(...)

§ 4°. Possuem imunidade tributária os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001."

Art. 2°. – Esta Lei surte seus efeitos a partir do próximo exercício financeiro.

Sala das Sessões, 04 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei visa apenas adequar o Código Tributário Municipal à jurisprudência dominante sobre o tema a fim de evitar conflitos jurídicos desnecessários e garantir que que os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001 gozem de imunidade tributária por se tratar daquilo que ficou conhecido como imunidade recíproca consagrada no art. 150, VI, alínea a) da Constituição da República.

A imunidade é uma hipótese de não incidência tributária constitucionalmente qualificada. É uma limitação constitucional ao poder de tributar. Não se fala em relação jurídico-tributária quando se estuda a imunidade, pois a norma imunizadora está fora do campo de incidência do tributo, constituindo um obstáculo à incidência de tributos sobre os fatos, situações e pessoas que a Constituição assim estabeleceu.

O art. 150, VI, da CRFB/88, estipula aos entes federativos a vedação à instituição de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros; sobre templos de qualquer culto; sobre o patrimônio, renda ou serviços de partidos políticos, entidades sindicais de trabalhadores, das instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos; livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão; e fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e obras interpretadas por artistas brasileiros e os suportes ou arquivos que os contenham.

De início cumpre dizer que não há aqui qualquer violação da cláusula de separação dos poderes, preceito constante da Constituição da República reproduzido, na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios. A regra é que a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; a exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

> "a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei

> ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

As leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral, o que autoriza a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei para instituir, modificar ou revogar tributos bem como seus procedimentos. e ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Encerrando o tema, conforme jurisprudência consolidada do e. Supremo Tribunal Federal, leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre matéria tributária não contrariam o princípio da separação dos Poderes nem têm vício formal:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. - Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão de liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. - No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente arguição relativo à pretendida invasão, pela Assembléia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMEC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a **inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária**, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido" (ADI 2.392-MC, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, STF, DJ 1º.8.2003; grifou-se).

* * *

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo" (ADI 3.809, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, STF, Dj 14.9.2007; grifou-se).

Recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário ne 928.902/SP – que aconteceu sob a égide da sistemática dos recursos repetitivos – o e. Supremo Tribunal Federal consagrou a seguinte tese contida no Tema 844:

> "Os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, "a", da Constituição Federal."

Vale a pena a transcrição de Ementa do v. acórdão do recurso acima mencionado:

> "CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. POLÍTICA HABITACIONAL DA UNIÃO. FINALIDADE DE GARANTIR A EFETIVIDADE DO DIREITO DE MORADIA E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS. INEXISTÊNCIA DE NATUREZA COMERCIAL OU DE PREJUÍZO À LIVRE CONCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Os fatores subjetivo e finalístico da imunidade recíproca em relação ao Programa de Arrendamento Residencial estão presentes, bem como a estratégia de organização administrativa utilizada pela União – com a utilização
>
> instrumental da Caixa Econômica Federal – não implica qualquer prejuízo ao equilíbrio econômico; pelo contrário,

> está diretamente ligada à realização e à efetividade de uma das mais importantes previsões de Direitos Sociais, no caput do artigo 6º, e em consonância com um dos objetivos fundamentais da República consagrados no artigo 3º, III, ambos da Constituição Federal: o direito de moradia e erradicação da pobreza e a marginalização com a redução de desigualdades sociais. 2. O Fundo de Arrendamento Residencial possui típica natureza fiduciária: a União, por meio da integralização de cotas, repassa à Caixa Econômica Federal os recursos necessários à consecução do PAR, que passam a integrar o FAR, cujo patrimônio, contudo, não se confunde com o da empresa pública e está afetado aos fins da Lei 10.188/2001, sendo revertido ao ente federal ao final do programa. 3. O patrimônio afetado à execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é mantido
> por um fundo cujo patrimônio não se confunde com o da Caixa Econômica Federal, sendo formado por recursos da União e voltado à prestação de serviço público e para concretude das normas constitucionais anteriormente descritas. 4. Recurso extraordinário provido com a fixação da seguinte tese: TEMA 884: Os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado pela Lei 10.188/2001, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, "a", da Constituição Federal." (grifou-se).

A conclusão é que não há vício de iniciativa nem à reserva da Administração ou ainda ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, tendo em vista que o entendimento pacífico no ordenamento jurídico pátrio é no sentido de que sendo concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, consequentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário ao contribuinte.

Há de se reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária, ainda que para conceder benefício fiscal e haja eventual repercussão em matéria orçamentária.

Analisando Lei Municipal que concede benefício fiscal de isenção de IPTU, o e. Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar,

concluindo pela constitucionalidade da proposição, ainda que advinda do Poder Legislativo:

> "DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA OR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015." (ARE 1236918 AgR, Min. (a) Rel. (a) ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, STF, Julgamento em 27/04/2020; grifou-se).

Assim, incabível qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto
no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

O projeto é viável, nos termos do art. 30, I, da Carta Magna, uma vez que dispõe sobre interesse local relevante abarcado por tema que pode ser iniciado via legislativo municipal.

Ademais, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios,

eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 04 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador