Parecer nº 025/2017

Vereador. Iniciativa leis tributárias municipais. Competência concorrente.

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pelo Vereador Enrique Civeira, datado de 17/05/2017, questionando a possibilidade de vereador legislar sobre tributos municipais. Recebido para parecer em 24/05/2017.

Preceitua a Lei Orgânica Municipal:

> *Art. 4º O Município de Sant'Ana do Livramento, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira e em atendendo ao seu peculiar interesse,* ***reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitando os princípios nas Constituições Federal e Estadual****. [grifo nosso]*

> *Art. 114. Obedecidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica, em Leis Complementares e ordinárias e nas demais normas gerais de Direito Tributário,* ***são tributos municipais os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria****, instituídas por lei municipal. [grifo nosso]*

Mais adiante:

> ***Art. 72. Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito:***
>
> *I - legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituições da União e do Estado e por esta Lei Orgânica;*
>
> *II - votar:*
> *a) o Plano Plurianual;*
> *b) as diretrizes orçamentárias;*
> *c) os orçamentos anuais;*
> *d) as metas prioritárias;*
> *e) o plano de auxílio e subvenções.*
>
> ***IV - legislar sobre tributos de competência Municipal;*** *[grifo nosso]*

Conforme previsão constitucional, os seguintes impostos são de competência municipal:

> *Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*
>
> *I - propriedade predial e territorial urbana;*
>
> *II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;*
>
> *III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.*

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da Constituição Federal de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria de financeira e tributária. Por se tratar a competência privativa, em matéria legislativa, de exceção, a Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1°, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatórias pelos Estados, no âmbito das Constituições Estaduais, por força do princípio da simetria constitucional. O art. 61, § 1°, inciso II, alínea 'b', da Constituição Federal[1], que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para as leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração, é de aplicação restrita apenas aos Territórios Federais, **não se aplicando aos Estados-membros e nem aos Municípios**, conforme reiteradamente proclamado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2464 MC/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/06/2002, unânime, DJU de 28/06/2002, p. 88)[2].

---

[1] *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
§ 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II - disponham sobre:
(...)
*b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios**;*

[2] *Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n° 553/00, do Estado do Amapá. Concessão de benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. **Ausência de ofensa ao artigo 61, § 1°, II, b, da Constituição Federal, pois as regras insertas nesse dispositivo se referem tão somente a Territórios Federais, não sendo de observância obrigatória por parte dos Estados-membros**. Precedentes: ADIns n°s 352/DF e 2.304/RS. O inciso II do artigo 165 da Carta Magna, por aludir a normas relativas a diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que dizem respeito a direito tributário, como o são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedente: ADIn n° 724/RS. Medida liminar indeferida." (ADI 2464 MC/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/06/2002, unânime, DJU de 28/06/2002, p. 88).*

Ainda sobre o tema:

> *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA. LEI MUNICIPAL Nº 4.539/2013.* ***CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. INICIATIVA DE LEI EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE.*** *PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (RE 858644 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 19/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 01-06-2015 PUBLIC 02-06-2015) [grifo nosso]*
>
> *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. 2. O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. 3. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo. (ADI 3809, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00141 RDDT n. 146, 2007, p. 219) [grifo nosso]*
>
> *CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA: INICIATIVA LEGISLATIVA. I. -* ***A***

> ***C.F./88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais***. *II. - Precedentes do STF. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido." (RE 309425 AgR / SP, STF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 26/11/2002, unânime, DJU de 29/12/2002, p. 118). [grifo nosso]*

Com isso, resta claro que a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. Na mesma direção, os julgados colacionados originados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> *AÇÃO 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]*

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ANTA GORDA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI MUNICIPAL N.º 2.047/2014 QUE DISPÕE SOBRE A SOBRE A* ***CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA PORTADORES DE ALGUMAS DOENÇAS GRAVES. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS****. Caso em que é de ser julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.047/2014 do Município de Anta Gorda, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para portadores de algumas doenças graves. Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060245008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014) [grifo nosso]*

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TAQUARI. LEI MUNICIPAL Nº 3.161/2010. INCENTIVO FISCAL A EMPRESAS QUE CONTRATAREM PROFISSIONAIS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A QUARENTA ANOS.* ***Não***

> ***há vício algum na norma criada pela Câmara de Vereadores e que dispõe sobre incentivo fiscal, pois a iniciativa não se insere na competência privativa do Chefe do Executivo****, conforme precedentes. AÇÃO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040376170, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 06/06/2011) [grifo nosso]*
>
> *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE PARCELAMENTO E REDUÇÃO DE MULTA E JUROS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. (...). Ademais,* ***não se vislumbra, tanto na Constituição Federal (art. 61), como da Carta Política Estadual (art. 82) qualquer competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de isenção, parcelamento e redução de multa e juros de tributos. Aliás, o art. 141 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar do sistema tributário prevê que a concessão de anistia, remissão, isenção, benefícios e incentivos fiscais, bem como, dilatação de prazos de pagamento de tributo só será feita mediante autorização legislativa****. Embargos rejeitados. (Embargos de Declaração Nº 70056950421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 31/10/2013) [grifo nosso]*

Logo, pelo princípio da simetria estrutural (CF[3], art. 25; ADCT[4], art. 11), os Estados não podem incluir tal matéria como privativa do Poder Executivo em suas Constituições e, por consequência, e pelas mesmas razões, não podem, os Municípios, incluírem tal matéria em suas Leis Orgânicas como sendo de iniciativa privativa do Prefeito Municipal (CF[5], art. 29; ADCT, art. 11). É que, se a incluírem como privativa do Executivo, estarão violando exatamente o princípio da simetria estrutural agasalhado na Constituição Federal.

---

[3] *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem,* ***observados os princípios desta Constituição.*** *[grifo nosso]*

[4] *Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal,* ***obedecidos os princípios desta****. [grifo nosso]*

[5] *Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará,* ***atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado*** *e os seguintes preceitos: [grifo nosso]*

Hely Lopes Meirelles, em seu Direito Municipal Brasileiro, 15.ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607, assim comenta a questão:

> *Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.*

Assim, não há vedação constitucional a que o parlamentar municipal proponha leis que instituam benefícios (no caso, incentivo fiscal), em proveito dos contribuintes, já que não estão sendo violados os princípios da simetria estrutural entre os entes federativos ou da separação dos poderes.

Dessa forma, com base na fundamentação supracitada, vislumbra-se que a competência de iniciativa de legislação municipal sobre tributos é concorrente.

Ressalte-se que se trata de consulta "em tese", pois não foi apresentado caso concreto, não se descartando, a depender do tema, entendimento diverso a ser objeto de análise pontual.

Todavia, a depender do objeto da lei tributária, por exemplo, a concessão de isenções, há a necessidade de estimativa de impacto financeiro, conforme dispõe a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Assim, s.m.j., nos limites do parecer postulado e sem a análise de caso concreto, a competência para legislar sobre tributos não é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porém, a depender do objeto da lei, há que se observarem os requisitos da Lei Complementar nº 101/2000.

Sant'Ana do Livramento, 25 de maio de 2017.

Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico