



PARECER JURÍDICO N.º 001/2024

Processo N.º 139/2024

SPC n.º 90/2024

Autoria: Legislativo Municipal

Assunto: Projeto de Lei Complementar que visa isentar de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana àqueles imóveis e edificações atingidos por enchentes e alagamentos.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de Estudo Jurídico, conforme art. 12, IX, da Lei Complementar n.º 36/2022, o Projeto de Lei Complementar n.º 002/2024, que visa alterar a Lei Complementar n.º 27, de 30 de dezembro de 2020, de autoria do Legislativo Municipal, que tem por objetivo acrescer ao art. 108, o inciso IX, a fim de prever hipótese de isenção de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU àqueles imóveis e edificações atingidos por enchentes e alagamentos.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE

2.1- Da Competência e Iniciativa

Numa simples análise quanto à competência para legislar sobre matéria tributária, vislumbra-se ser ela concorrente entre Legislativo e Executivo, conforme entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento de Repercussão Geral n.º 682:





“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA Nº 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. (STF; Ag-RE-AgR 1.236.918; SP; Primeira Turma; Rel. Min. Roberto Barroso; DJE 14/05/2020; Pág. 115).” (Grifo Nosso).

Portanto, tendo em vista que os Projetos de Lei relativos ao IPTU, seja de aumento ou redução de receita, trata-se de matéria tributária, não há o que falar sobre vício de competência, sendo, portanto, a norma constitucional.

2.2- Da Técnica Legislativa Adequada

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar Federal nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da CRFB/88.

Neste ínterim, verificou-se por esta Procuradoria que o projeto de Lei Complementar apresentado com fim de alterar a redação do art. 108 da Lei Complementar nº 27/2020, alterada pelas Leis complementares nº 29/2020, nº 30/2020 e nº 41/2023, está em desacordo com a Lei Complementar Federal nº 95/1998.

2.3- Da Regularidade Fiscal

A despeito da regularidade quanto a iniciativa do procedimento legislativo, verifica-se que a isenção do IPTU, da maneira prevista no Projeto de Lei Complementar, acaba por impactar significativamente o orçamento público





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



municipal, traduzindo-se em verdadeira renúncia de receita.

Nesse sentido, em que pese a nobreza da intenção do presente projeto de Lei Complementar, o antigo artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias, dispõe pela necessidade de previsão de impacto orçamentário quando há renúncia de receita, senão vejamos:

“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”.

Quanto essa necessidade de previsão de impactos, manifestou-se o e. STF em casos análogos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. (...) O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...) 2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. (...) (STF; ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)” (Grifo nosso).

Por conseguinte, o artigo 14 da Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, especifica os requisitos necessários para a validade da Lei criada, quais sejam:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



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) (Vide ADI 6357)

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”.

Em que pese o Projeto de Lei trazer em sua justificativa metas e riscos fiscais projetados na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 838/2023, entendo que tal asserção é insuficiente para demonstrar que a renúncia de receita fora considerada na estimativa da Lei Orçamentária ou, ao menos, que a medida não trará impactos nas metas e resultados fiscais já previstos, conforme determinação legal.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já se posicionou pela necessidade de demonstração efetiva do impacto que a renúncia de receita trará no orçamento, senão vejamos:

*“Na linha do que exposto pela área técnica não houve por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal a preocupação em atender ao disposto no art. 14, da Lei Complementar nº. 101/2000. Digo isso porque, **conforme já ressaltado na transcrição supra, o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo municipal deixou de apresentar de forma explícita qual o impacto da renúncia de receitas acarretaria na estimativa orçamentário para os exercícios exigidos.** (...)”*

Tal mácula, no entanto, não é a única presente no referido projeto de lei, haja vista que, conforme exposto pela Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2000, os valores referentes à concessão da renúncia fiscal decorrente do programa a ser instituído extrapolam os montantes previstos na Lei nº. 4.235/2018 - Lei de Diretrizes





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



Orçamentárias do Município de Guarapari/ES para o período – o que leva à conclusão de não ter sido a mesma alterada para se fazer incluir tal previsão e, conseqüentemente, adequação do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §2º, inciso V da LRF).

Por fim, e no que diz respeito às condições alternativas, o gestor municipal deixou de apresentar, ainda, a 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. Esta omissão, todavia, poderia ser relevada caso restasse comprovado o atendimento do que prevê o art. 14, II, da Lei Complementar nº. 101/2000, eis que tanto o requisito anterior quanto o atual em análise mostram-se como alternativos entre si, conforme já ressaltamos. (TCEES, Acórdão 01164/2020-1 - 2ª Câmara, Processo: 15632/2019-4, Relator: Sérgio Manoel Nader Borges, data do julgamento: 21/10/2020)”. (Grifo nosso).

Ademais, as medidas que visam alcançar um crescimento de receita, conforme informado na justificativa apresentada, não traduzem um crescimento da receita, conforme determina o inciso II, art.14 da LRF.

A despeito disso, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo também já se manifestou desfavorável à apresentação de majoração de receita baseado no aumento de arrecadação:

“No que diz respeito a alegação de previsão de medida de compensação, filio meu entendimento ao da área técnica para, de pronto, deixar de reconhecer como tal o simples aumento da arrecadação, a partir da instituição do programa e da redução das multas e juros aplicados sobre os créditos tributários em cobrança judicial ou extrajudicial.

Isto porque, em nossa visão, o aumento da arrecadação neste caso concreto não se revela como uma medida de compensação propriamente dita, eis que, inicialmente, não deriva de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, deixando de atender à literalidade do artigo em análise.

De fato, o incremento na arrecadação revela-se como consequência esperada e inerente ao próprio programa de recuperação fiscal que busca alcançar créditos fiscais que, por força de motivos alheios à vontade estatal, não ingressariam aos





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



cofres públicos sem a concessão de incentivo (anistia e/ou remissão). Logo, não se pode confundir o requisito para a implementação de renúncia de receitas com o resultado esperado a partir de sua instituição. (TCEES, Acórdão 01164/2020-1 - 2ª Câmara, Processo: 15632/2019-4, Relator: Sérgio Manoel Nader Borges, data do julgamento: 21/10/2020).” (Grifo nosso).

Colaciona-se outro julgado do TCEES nesse sentido em caso análogo:

*“Destaca-se que a **isenção do IPTU** aos imóveis localizados em logradouros públicos sem pavimentação, conforme concedidos pela Lei Complementar Municipal nº 55/2015, **poderá impactar nos resultados a serem analisados na prestação de contas anual do Município.***

*Portanto, a conclusão é pela procedência da representação tendo em vista que **a isenção do IPTU não observou as exigências do art. 14 da LRF, não havendo qualquer lastro probatório que indique as medidas de compensação aos cofres públicos, restando prejudicado o equilíbrio fiscal, razão pela qual coaduno com o posicionamento da área técnica e do Parquet de Contas.** (TCEES, Acórdão TC-106/2017 - PLENÁRIO, Processo: TC6766/2015, data do Julgamento: 14/02/2017). (Grifo nosso).*

Importante mencionar que o tema quanto à necessidade de observância dos impactos financeiros e orçamentários quando da aprovação de leis que importem em renúncia de receita já foi enfrentado pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, adotando o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 2.994/2022. SÃO GABRIEL DA PALHA/ES. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM EFEITOS EX TUNC. I. Sobressai-se a presença de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 2.994/2022, de 19 de julho de 2022, eis que a renúncia fiscal implantada pelo Legislativo Municipal de Colatina fora desacompanhada de prévia estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, ao arrepio do artigo 113, do ADCT, e do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, normas de caráter nacional e que se dirigem a todos os entes federativos, de





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



reprodução obrigatória na Carta Estadual. II. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, com efeito extunc, da Lei nº 2.994/2022, do Município de São Gabriel da Palha/ES.. (TJES, processo nº 5007578-61.2022.8.08.0000, Relator: JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS, data de julgamento: 05/04/2023). (Grifo nosso).

O TJES analisou caso análogo ao em comento, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.543/2021. "PROGRAMA IPTU VERDE". REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IPTU. RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ESTUDO SOBRE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO NÃO REALIZADO. VIOLAÇÃO AO ART. 135 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. (...). 2. A Lei Municipal n. 6.543/2021 Vila Velha institui o programa "IPTU Verde", norma por intermédio da qual os legisladores visam incentivar práticas sustentáveis por parte dos munícipes, sobretudo daqueles que são contribuintes do IPTU, mediante concessão de benefício tributário, caso adotadas as medidas previstas na lei. 3. Não há como desconsiderar o fato de que os descontos nas alíquotas do IPTU, da maneira prevista na lei questionada, acabam por impactar significativamente o orçamento público municipal, traduzindo se em verdadeira renúncia de receita. 4. In casu, deve ser observado o entendimento desta egrégia Corte de Justiça já aplicado em outras oportunidades, nas quais fora discutida a constitucionalidade de normas análogas; entendimento esse firmado no sentido de que a validade da lei que importa a renúncia de receita resta condicionada à verificação da presença dos requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000. 5. A circunstância de não terem sido observados os ditames estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo no que concerne a realização de estudo acerca da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, legislação cujo fundamento de validade é extraído do Capítulo II do Título VI da Constituição (art. 1º, LRF), implica violação ao disposto no art. 135 da Constituição Estadual, porquanto há expressa previsão de que "o sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal e em suas leis complementares, por esta Constituição e pelas leis que vierem a ser adotadas". 6. Pedido inicial julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n. 6.543/2021 do Município de Vila Velha. (TJES, processo nº 5011645-





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO



69.2022.8.08.0000, Relator: RAPHAEL AMERICANO CAMARA, data de julgamento: **24/08/2023**. (Grifo nosso).

Com efeito, a circunstância de não terem sido observados os ditames estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, legislação cujo fundamento de validade é extraído do Capítulo II do Título VI da Constituição (art. 1º, LRF), implica violação ao disposto no art. 135 da Constituição Estadual, porquanto há expressa previsão de que: “o sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal e em suas leis complementares, por esta Constituição e pelas leis que vierem a ser adotadas”, a revelar a inconstitucionalidade da lei apresentada.

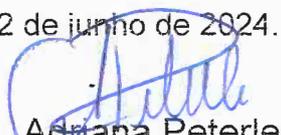
Diante disso, com base em recentes entendimentos jurisprudenciais dos nossos Tribunais, esta Procuradoria assentou o entendimento de que a presente proposição de Lei Complementar que disciplina sobre renúncia de receita deverá ser acompanhada de previsão do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes para que não incorra em nenhuma irregularidade.

3- CONCLUSÃO

Destarte, após a análise e em fundamento com o amparo legal e jurídico entendemos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei da forma como se encontra. Todavia, não há óbice para que haja adequação do legislativo a fim de colacionar estudo do impacto orçamentário-financeiro da medida a ser implantada, atendendo ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Alfredo Chaves (ES), 12 de junho de 2024.


Adriana Peterle
Procuradora

