



Câmara Municipal da Estância Turística de Barra Bonita - SP

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei Complementar nº 02/2025-L

Trata-se de projeto de lei de autoria de membro do legislativo que dispõe sobre o programa de concessão de desconto no imposto predial e territorial urbano (IPTU) para imóveis que adotarem o sistema de geração de energia solar no âmbito do Município da Estância Turística de Barra Bonita.

Referido projeto de lei nitidamente contém previsão de redução na arrecadação fiscal para o Poder Executivo, e, quanto ao tema, existem duas correntes.

De um lado, há quem entenda que projetos de lei de iniciativa parlamentar que acarretem redução na arrecadação ou aumento de gastos para o poder público, padecem de vício de inconstitucionalidade formal.

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N. 2.315, DE 8 DE AGOSTO DE 2022 QUE CONCEDE AUXÍLIO-TRANSPORTE PARA ALUNOS DE ENSINO SUPERIOR, PÓS-GRADUAÇÃO E CURSOS TÉCNICOS PROFISSIONALIZANTES PARA ENSINO MÉDIO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA – PEDIDO DO CHEFE DO EXECUTIVO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SOB ALEGAÇÃO DE CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DA FONTE ORÇAMENTÁRIA – CABIMENTO – NORMATIVO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO SEM INDICAÇÃO DE RECURSO PRÓPRIO E A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO – OFENSA AO ART. 52 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA – LIMINAR CONFIRMADA – ADI JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO GRADUADO. (TJ-RR - ADIn: 9002260-12.2022.8.23 .0000, Relator.: JÉSUS NASCIMENTO, Data de Julgamento: 10/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/11/2023)

Essa corrente defende que neste caso, existira ofensa ao princípio da separação e harmonia de poderes, bem como, usurpação de iniciativa uma vez que a matéria estaria reservada ao Chefe do Executivo.

De outro lado, há quem entende que a iniciativa das leis tributárias é concorrente. Nessa linha de raciocínio, o Poder Legislativo possui total liberdade para conceder isenções de seus tributos municipais, seja condicional ou não, a fim de excluir o crédito tributário (artigos 175 e 176 do CTN).



Câmara Municipal da Estância Turística de Barra Bonita - SP

Sob a ótica desta segunda corrente, há quem sustente que um projeto de lei que cria despesas ou renuncia de arrecadação para um município pode não ser inconstitucional se não alterar a estrutura do Executivo, as atribuições dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos.

Neste sentido, a decisão do STF em repercussão geral definiu a tese 917, afirmando que:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)"

Essa segunda vertente foi fixada no julgamento de mérito de repercussão geral, conforme ementa **ARE 878.911 (Tema 917 do STF)**:

*"1. 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 878.911 RG, relator ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016, DJe de 11/10/2016, grifos dos autores).*

Particularmente, entendo que a primeira vertente atende melhor o regime constitucional contemporâneo, pois impede a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo, respeitando a separação de poderes.

Por esta razão, opino pela existência de vício formal na apresentação do projeto em tela.

Por outro lado, existe também a questão da ofensa à autonomia administrativa.

No caso, o projeto sobre a criação do denominado programa "IPTU Verde", não autoriza, mas sim, impõe ao município a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis.



Câmara Municipal da Estância Turística de Barra Bonita - SP

Ao dispor sobre o programa "IPTU Verde", o texto do projeto não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública, mas, sim, delimitou a forma e o modo de agir, sobretudo no que se refere à tramitação dos pedidos de isenção tributária, assim como por determinar que o Poder Executivo regulamente a lei em 90 (noventa) dias, interferindo, dessa forma, em atos de sua competência exclusiva e cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Não pode o Poder Legislativo praticar atos de administração, estabelecendo programas e políticas públicas que levam à criação de novas atribuições a órgãos e agentes públicos. Se o fizer, violará o princípio da separação de poderes e o desenho institucional consolidado pelo ordenamento jurídico.

Sobre a constitucionalidade da norma, o e. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, recentemente proferiu decisão sobre caso semelhante:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa "IPTU Verde", autorizando a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis – Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa, a separação dos poderes e, ainda, desconsidera a necessidade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, dado que versa sobre renúncia de receita – Hierarquia das normas – § 6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despiciendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar – Precedente do Órgão Especial – Lei autorizativa – Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo – Afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, § 6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária – **OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA** – Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição de seus órgãos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual – **IMPRESCINDIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO** – Proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita que deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT – Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes*



Câmara Municipal da Estância Turística de Barra Bonita - SP

*federativos - Lei impugnada que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro - Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual configurado - Precedentes - Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) - **AÇÃO PROCEDENTE.** (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2224558-18.2023.8 .26.0000 São Paulo, Relator.: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 13/03/2024, Órgão Especial, **Data de Publicação: 15/03/2024**)*

Diante das duas correntes de pensamentos, da ofensa à autonomia administrativa, bem como, do risco de ser a lei declarada inconstitucional, caso o projeto seja aprovado, cabe à esta Casa Legislativa decidir sua aprovação por maioria de votos dos seus membros.

Caso o parlamento vote pela aprovação do presente projeto de lei, entendo que o mesmo deva ser aditado.

Isso porque, como acarretará renúncia de receita, há de observar o que dispõe o art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade fiscal).

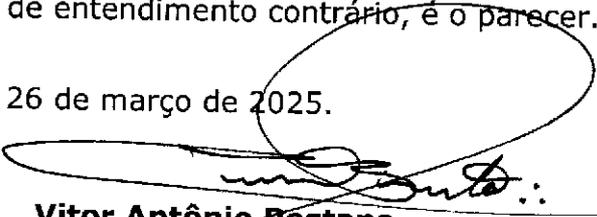
A Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe a renúncia de receita, contudo, os requisitos do art. 14 da LRF devem ser observados e taxados literalmente na lei que se pretende a isenção.

Como a Constituição Federal determina que a concessão de isenção, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedida mediante lei específica (art. 150, §6º), é na lei que deverá ser cumprido as exigências do artigo 14 da LRF, afinal é a lei que concede a isenção e não o decreto.

Desta forma, S.M.J., caso os nobres vereadores entendam pela aprovação do projeto, opino que o mesmo deva ser aditado, para nele constar expressamente os requisitos do art. 14 da LRF, sob pena de eventual ilegalidade, cabendo aos vereadores, no uso da função legislativa, acatar ou não a opinião, respeitando-se as formalidades legais e regimentais.

Sem prejuízo de entendimento contrário, é o parecer.

Barra Bonita, 26 de março de 2025.


Vitor Antônio Pestana
Consultor Jurídico
OAB/SP 240.431