



f.02


Of. Gab. 722/2019

Guaíba, 25 de outubro de 2019.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, escudado nos artigos 45, e 52, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 082/2019**, de origem do Legislativo Municipal, aprovado por essa nobre Casa Legislativa, conforme informado no Ofício nº 135/2019, que **“Altera o art. 29, inciso VII do Código Tributário Municipal”**, com base nas inclusas razões de veto, submetendo-o novamente à apreciação deste Legislativo Municipal para os efeitos de direito.

RAZÕES DO VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 082/2019

Vejo-me instado a vetar o Projeto de Lei nº 082/2019, de origem do Poder Legislativo, que **“Altera o art. 29, inciso VII do Código Tributário Municipal”**, de acordo com as informações recebidas no Parecer 309/2019 da Procuradoria Geral do Município (anexo).

A ausência dos documentos e informações que dispõem o art. 14 da Lei de Responsabilidade é fator determinante para ser reconhecida a inconstitucionalidade da proposta legislativa, sendo, motivo justificante para a imposição de veto por parte do Poder Executivo Municipal, uma vez que se está diante de uma ofensa ao Princípio da Legalidade e da Razoabilidade, previstos na Lei Maior.

Considerando que o próximo ano é eleitoral e será quando a eficácia efetiva da presente proposta legislativa terá início, não se recomenda que a Administração Municipal venha a instituir novos benefícios fiscais, haja vista o risco que isso representa ao Gestor Municipal, conforme destacado nos parágrafos 4º e 7º do art. 73 da Lei Eleitoral. Ressalvada a possibilidade no caso de se tratar em programa autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, o que não nos parece ser o caso.

Excelentíssimo Senhor
Ver. ARILENE PEREIRA
M. D. Presidente da Câmara Municipal
Guaíba/RS

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C





PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍBA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GESTÃO 2017/2020
GABINETE DO PREFEITO



Ao se estender a isenção de IPTU para promitentes compradores e possuidores sem a competente inscrição junto ao cartório de registro de imóveis, estará se dando azo à renúncia de receita não só do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, mas do próprio Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, haja vista que os proprietários não mais precisariam regularizar os seus imóveis no âmbito municipal. Portanto, haveria uma renúncia dupla de impostos municipais (IPTU e ITBI);

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar totalmente o Projeto de Lei acima mencionado, o qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores(as) membros da Egrégia Câmara Municipal, para reexame.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


JOSÉ FRANCISCO SOARES SPEROTTO
PREFEITO MUNICIPAL





fl. 03

PARECER Nº 309/2019

De: Procuradoria-Geral do Município
Para: Secretaria-Geral de Governo
Assunto: Solicitação de Parecer referente ao Projeto de Lei nº 082/2019, de origem do Poder Legislativo
Data: 24.10.2019

1. Breve Relato

A Secretaria Municipal de Governo, por meio do Memorando nº 222/2019, solicita parecer jurídico referente ao Projeto de Lei nº 082/2019, de origem do Poder Legislativo, que "Altera o art. 29, inciso VII, da Lei nº 3208 de 11 de novembro de 2014 – Código Tributário Municipal".

É o breve relato.

Passa-se ao parecer.

2. Fundamentação

2.1 Preliminarmente

Inicialmente, registro que os Pareceres Jurídicos exarados pela Procuradoria-Geral do Município têm caráter meramente opinativo e não vinculativo. Nas palavras do mestre Hely Lopes Meirelles¹:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões.

salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste com ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato de sua aprovação.

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C



1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores. 38. ed., 2012. p202.

f. 03 v
A



que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (grifos nossos).

Ao enfrentar o presente tema, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão bastante clara nesse sentido, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA TEOR DE PARECER OPINATIVO DE ÓRGÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PRECEDENTES.

1. Recurso ordinário interposto contra o acórdão que manteve o indeferimento da inicial de mandado de segurança impetrado contra parecer opinativo, exarado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal.

2. É incabível a impetração contra parecer meramente opinativo de procuradoria jurídica, quando for formulado em resposta à consulta administrativa, como no caso concreto, em razão da inexistência de coatividade intrínseca do referido ato. Precedentes: AgRg no RMS 26.720/MS, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 15.6.2009; REsp 73.940/RS, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 24.3.2003, p. 164. Recurso ordinário improvido. (RMS 45.882/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 24/02/2016) (grifamos).

Portanto, as opiniões assentadas nos pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral do Município não são vinculativas para a Administração Municipal, possuindo caráter opinativo às questões postas para análise.

2.2 Noções gerais sobre a questão atinente à competência legislativa dos Municípios

Inicialmente, mister destacar que a Lei Maior prevê a competência dos Municípios para legislar acerca de assuntos de interesse local, bem como complementar as legislações estaduais e federais, no que couber, consoante art. 30, incisos I e II. *In verbis:*

Art. 30. Compete aos Municípios:





f.04
SA

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Por certo, esta competência legislferante dos Municípios deve ser exercida dentro dos limites previstos na Constituição Federal, bem como observando o contexto em que se encontra o ente municipal.

Outro ponto que merece destaque, e que ainda gera bastante controvérsia, diz respeito à iniciativa para propor o Projeto de Lei, mais precisamente quanto à competência ser privativa do Chefe do Poder Executivo ou não.

Nesse prisma, destaco o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que apresenta o rol de iniciativa legislferante do Chefe do Poder Executivo. In verbis:

Art. 61.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência

VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiaba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal





para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
(grifos nossos).

Já se encontra sedimentado no Supremo Tribunal Federal que este rol de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo previsto na Lei Maior deve ser repetido pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios, com base no Princípio da Simetria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Guaíba, no art. 119, apresenta o seguinte comando:

Art. 119 É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;*
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 2/2017)*

É de se gizar, também, que o **rol** de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previsto no art. 61 da Constituição Federal, **é taxativo** (*numerus clausus*), **conforme decisões do STF, de modo que não cabe interpretação extensiva do referido dispositivo.**

Portanto, a competência será privativa do Chefe do Poder Executivo, de forma taxativa, apenas se a lei dispuser sobre os seguintes aspectos:

- 1º) relacionar-se com servidor do Poder Executivo;
- 2º) interferir na funcionalidade do serviço público;
- 3º) exigir alteração na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Na sequência, destaco decisão do Supremo Tribunal Federal no Agravo

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C





Regimental em Recurso Extraordinário ARE 878911, que trata da questão atinente à competência legiferante privativa do Chefe do Poder Executivo, na qual o STF reconheceu a repercussão geral da questão:

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): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) (grifamos).

Como foi reconhecida a repercussão geral da questão em comento, a decisão acima deve ser observada pela Administração Pública, haja vista que os processos judiciais que vierem a tratar desta questão deverão observar esta decisão do STF, em decorrência da repercussão geral reconhecida.

Cumprе mencionar, que a decisão proferida pelo STF no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário ARE 878911 (acima destacada) **é considerada como paradigmática na questão atinente a vícios de iniciativa para elaboração de Projetos de Lei**, sendo que a postura mais restritiva dos Poderes Executivos quanto às leis propostas pelos Poderes Legislativos está, aos poucos, sendo flexibilizada para observar o rol taxativo do art. 61 da Carta Magna.

No teor do julgamento do recurso acima destacado, o Eminentе Ministro Gilmar Mendes frisa que:

*"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento **no sentido***



f. OSU



de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo."

A seguir, colaciono outras decisões do STF que também analisaram a matéria referente à iniciativa legislativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.** (...) 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08)





fiac
A

2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117) (grifamos).

Agravo regimental no agravo de instrumento. Lei nº 3.777/04 do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade formal. Não ocorrência. Precedentes. 1. **Não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em lei oriunda do Poder Legislativo que disponha sobre aspectos de concursos públicos sem interferir, diretamente, nos critérios objetivos para admissão e provimento de cargos públicos.** 2. Agravo regimental não provido. (AI 682317 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 21-03-2012 PUBLIC 22-03-2012)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. **A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO**

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camarguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C



f.06V
A



**INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS
COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL AO
QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 633551 AgR, Relator(a):
Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/06/2015,
ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 06-08-2015 PUBLIC
07-08-2015)

Portanto, a análise quanto à constitucionalidade de Projetos de Leis
propostos pelo Poder Legislativo deve ser feita da seguinte forma:

a) Num primeiro momento, deve ser verificado se a matéria é de
competência do Município legislar, especialmente, **verificar se se enquadra na regra
esculpida** no art. 30 da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

b) Superada a questão da Competência Municipal, deve ser analisado se
a questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto
no art. 61 da Lei Maior e reprisado, com base no Princípio da Simetria, no art. 119 da
Lei Orgânica Municipal. Nesse passo, **deverá ser verificado se a proposta legislativa
não trata dos seguintes assuntos:**

- 1º) relacionar-se com servidor do Poder Executivo;
- 2º) interferir na funcionalidade do serviço público;
- 3º) exigir alteração na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Feitas estas análises, poderá ser definido se o Projeto de Lei de origem
do Poder Legislativo é Constitucional, assim como se a competência legislativa é
privativa do Chefe do Poder Executivo ou não, **para fins de veto ou sanção do
Prefeito.**

VP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camarguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C





fe. 02
A

Com relação ao Poder de veto do Prefeito, deve-se destacar o dispositivo da Lei Orgânica Municipal que trata desta questão:

Art. 45 Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 1º O veto será sempre justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

(...)

Como se vê, o veto do Prefeito pode se basear na inconstitucionalidade da matéria ou, ainda, no caso de considerar que a proposta legislativa apresentada pelo Poder Legislativo é contrária ao interesse público.

2.3 Do caso concreto

Feitas estas ponderações, passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 082/2019 de origem do Poder Legislativo.

O projeto de lei em questão visa alterar o art. 29, inciso VII, da Lei Municipal nº 3.208/2014 – Código Tributário Municipal, passando a apresentar a seguinte redação:

Art. 29. São isentos do pagamento do IPTU:

(...)

VII – O imóvel de propriedade do cidadão, desde que devidamente registrado no Ofício do Registro de Imóveis, ou usucapiente ou possuidor com Justo Título e Boa-fé, e utilizada exclusivamente para residência familiar. Necessário, ainda, que a renda mensal do proprietário não ultrapasse o equivalente a 2 (dois) salários mínimos do referênci nacional e desde que os membros da composição familiar não possuam qualquer outro imóvel.

Comparando esta proposta legislativa com a redação atual do CTM, denota-se que o legislador está buscando estender o benefício da isenção de IPTU ao usucapiente ou possuidor com Justo Título e Boa-fé de imóvel e que este seja utilizado

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiaba.rs.gov.br/portat/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C



fl. 07v



exclusivamente para residência familiar.

Com relação à iniciativa de proposição de projeto de lei que verse sobre a concessão de benefício fiscal, em que pese o entendimento particular deste Procurador-Geral do Município no sentido de que, em casos que tais, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a matéria já se encontra pacificada tanto no Tribunal de Justiça Gaúcho, quanto nos Tribunais Superiores, no sentido de que a competência legislativa nestes casos é concorrente, de modo que esta Procuradoria se filia ao entendimento dos Tribunais, ressalvado o entendimento pessoal já exposto. Na sequência, destaco alguns julgados que versam sobre o entendimento dos tribunais acima indicados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO, SANADO O DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. 2. LEI N.º 3.087, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ISENÇÃO DE IPTU AOS CONTRIBUINTES APOSENTADOS POR INVALIDEZ PERMANENTE PELO REGIME GERAL OU PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA OU PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES E INCAPACITANTES. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076959923, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 21-05-2018)

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.
- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.
- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.
- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (AD 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, DJe-311 Divulgado em 12/05/2017)

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C





fl. 08

em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065) (grifos nossos).

Como se vê, é pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que não há vício de iniciativa em projeto de lei de origem parlamentar que verse sobre matéria tributária, não se caracterizando ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Dito isso, passo a analisar a constitucionalidade **material** do Projeto de Lei nº 082/2019, de origem do Poder Legislativo.

É cediço que ao tratar sobre a concessão de benefício fiscal, a proposta legislativa deve atentar para as disposições constantes na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente o art. 14 do referido diploma legal, que versa sobre renúncia de receita, o qual destacamos abaixo:

Seção II

Da Renúncia de Receita

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.

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camarguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C



Fl. 08V
A



§ 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. (grifamos).

Portanto, conforme cristalinamente disposto na LC 101/2000, 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: **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.

No entanto, o Projeto de Lei nº 082/2019 não foi instruído com o competente impacto financeiro, nos termos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, tampouco, com a demonstração de uma das condições estabelecidas nos incisos I e II do art. 14 da referida norma (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; **OU** 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).

Com efeito, a ausência destes documentos e informações que dispõem o art. 14 da Lei de Responsabilidade é fator determinante para ser reconhecida a inconstitucionalidade da proposta legislativa, sendo, motivo justificante para a imposição de veto por parte do Poder Executivo Municipal.



f. 09


uma vez que se está diante de uma ofensa ao Princípio da Legalidade e da razoabilidade, previstos na Lei Maior. Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018.)

Portanto, o não atendimento das disposições do art. 14 da LRF enseja o veto da proposta legislativa, sob pena, inclusive, de responsabilidade do gestor municipal.

No entanto, além do acima exposto, o presente Projeto de Lei merece ser vetado, por outros motivos, os quais passo a destacar na sequência.



VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C333CAE8D5C



fe.09U
A



O lançamento do IPTU se dá de ofício e ocorre no primeiro dia do exercício financeiro, ou seja, no dia 1º de janeiro de cada ano. Nesse passo, considerando que o IPTU de 2019 já foi lançado, o benefício que a presente lei pretende instituir passaria a ter eficácia no próximo lançamento, que se dará em 2020.

É consabido que no ano de 2020 ocorrerão eleições municipais, de modo que deverão ser observadas as vedações estabelecidas pela legislação eleitoral. Nesse prisma, destaco o disposto no art. 73, § 4º, § 7º e § 10º da Lei Eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

(...)

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Com efeito, considerando que o próximo ano é eleitoral e será quando a eficácia da presente proposta legislativa terá início, não se recomenda que a Administração Municipal venha a instituir novos benefícios fiscais, haja vista o risco que isso representa ao Gestor Municipal, conforme destacado nos parágrafos 4º e 7º do art. 73 da Lei Eleitoral (acima destacas). Fica ressalvada a possibilidade no caso de se tratar em programa autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, o que não me parece ser o caso.

Afora isso, ao se estender a isenção de IPTU para promitentes compradores e possuidores sem a competente inscrição junto ao cartório de registro de imóveis, estará se dando azo à renúncia de receita não só do Imposto Predial e





4.10
A

Territorial Urbano – IPTU, mas do próprio Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, haja vista que os proprietários não mais precisariam regularizar os seus imóveis no âmbito municipal. Portanto, haveria uma renúncia dupla de impostos municipais (IPTU e ITBI).

Por derradeiro, oriento, ainda, que seja verificado se a proposta legislativa está em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, inclusive se há nessa a previsão tratando sobre alterações na legislação tributária, conforme exige o art. 165, § 2º, da Lei Maior².

3. Conclusão

Em síntese, esta Procuradoria-Geral do Município opina no sentido da necessidade de se vetar o Projeto de Lei nº 082/2019, de origem do Poder Legislativo, em razão dos seguintes motivos:

→ A ausência dos documentos e informações que dispõem o art. 14 da Lei de Responsabilidade é fator determinante para ser reconhecida a inconstitucionalidade da proposta legislativa, sendo, motivo justificante para a imposição de veto por parte do Poder Executivo Municipal, uma vez que se está diante de uma ofensa ao Princípio da Legalidade e da Razoabilidade, previstos na Lei Maior;

→ Considerando que o próximo ano é eleitoral e será quando a eficácia efetiva da presente proposta legislativa terá início, não se recomenda que a Administração Municipal venha a instituir novos benefícios fiscais, haja vista o risco que isso representa ao Gestor Municipal, conforme destacado nos parágrafos 4º e 7º do art. 73 da Lei Eleitoral. Fica ressalvada a possibilidade no caso de se tratar em programa autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, o que não nos parece ser o caso;

2 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
 - II - as diretrizes orçamentárias;
 - III - os orçamentos anuais.
- (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camarguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C





f. 10 v
A



→ Ao se estender a isenção de IPTU para promitentes compradores e possuidores sem a competente inscrição junto ao cartório de registro de imóveis, estará se dando azo à renúncia de receita não só do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, mas do próprio Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, haja vista que os proprietários não mais precisariam regularizar os seus imóveis no âmbito municipal. Portanto, haveria uma renúncia dupla de impostos municipais (IPTU e ITBI);

→ Oriente, ainda, que seja verificado se a proposta legislativa está em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, inclusive se há nessa a previsão tratando sobre alterações na legislação tributária, conforme exige o art. 165, § 2º, da Lei Maior.

Esta é a orientação jurídica, em caráter opinativo, que, s.m.j., entendo pertinente para o presente caso.

César Augusto Walmer
Procurador-Geral do Município

VPP 082/2019 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidade.pdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 012362 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3F329D3FDA5BB3C738B64C33CAE8D5C

