

Porto Alegre, 30 de setembro de 2022.

## Orientação Técnica IGAM nº 21.332/2022.

I. A Câmara Municipal de Guaíba solicita orientação do IGAM acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei s/nº, de 2022, de iniciativa parlamentar, que tem a seguinte ementa: “Dispõe sobre o desconto de 25% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis urbanos que sejam doadores de sangue e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, acerca da possibilidade dos Edis legislarem sobre IPTU e demais tributos, é importante ressaltar os diversos julgados dos tribunais pátrios, inclusive o TJRS, sobre a ausência de vício formal em matéria tributária por iniciativa parlamentar, sendo esta competência comum ou concorrente entre o Poder Legislativo e Executivo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE OLIVEIRA - LEI COMPLEMENTAR Nº 263/18 - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - REPRESENTAÇÃO INACOLHIDA. - **O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 743.480 sob a sistemática de repercussão geral da matéria, firmou o entendimento de que não há na Constituição previsão de iniciativa privativa do Chefe do Executivo em se tratando de matéria tributária.** (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000180796161000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 11/09/2019, Data de Publicação: 18/09/2019). (Grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA.** 1. **Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que possibilita o parcelamento do ITBI e que não padece de vício de iniciativa** e que não acarreta redução de receita passível de afrontar disposições constitucionais. 2. **De fato, a iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF).** Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007; AI 809719 AgR, Rel. Min. Luis Fux, Primeira Turma, j. em 09/04/2013. ADI JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70059239814 RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Data de Julgamento: 01/12/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/12/2015) (Grifo nosso)



Ainda, restou consolidado no precedente do Supremo Tribunal Federal - STF colacionado infra:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. **Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.** IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes. (ADI 3205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.10.2006, DJ 17.11.2006). (Grifo nosso).

O mesmo objeto do Projeto de Lei, submetido à análise, o TJRS na ADI nº 70060245008, decidiu por meio de seu Órgão Especial da Corte, **sobre a inexistência de exclusividade do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita:**

**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)

Destaca-se, então, a partir destes julgados supratranscritos, a inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes, isso é, a inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, não apresentando qualquer obstáculo legal, constitucional ou jurisprudencial, para que o Vereador exerça a autoria de projeto de lei, em comento.

Com relação ao mérito, os Municípios detêm competência para deflagrar o



processo legislativo em matéria tributária, nos termos do art. 30, inciso III<sup>1</sup>, assim como, em relação ao Imposto Predial e Urbano – IPTU, no art. 156, inciso I, ambos da Constituição Federal<sup>2</sup>.

Deve-se atentar, que tais essas isenções tributárias, de acordo com as disposições do art. 176, do Código Tributário Nacional, serão sempre decorrentes de lei que assim a estabeleça, discriminando expressamente os tributos a que se destina. De igual forma, conforme estabelece o art. 150, § 6º<sup>3</sup> da CF, a lei que concede a isenção deve ser específica, portanto, adequada à proposição, sob exame.

Insta salientar, que qualquer concessão de isenção tributária dependerá previamente do pleno atendimento ao princípio da legalidade estrita em matéria tributária. Sendo que pela natureza do instituto da isenção, apenas alcançará os fatos geradores futuros, ocorridos após sua entrada em vigência, não abarcando fatos geradores pretéritos.

E, a isenção de tributos de caráter não geral, como é o tema central do projeto de lei, configura-se renúncia de receita, sendo necessário que sejam observadas as medidas constantes do art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000:

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

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

<sup>2</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;

<sup>3</sup> Art. 150. [...] **§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (Grifo nosso).



benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (Grifo nosso)

Ou seja, deverá ser providenciado pelo proponente, quando do encaminhamento do PL, a **instrução do processo legislativo com o impacto financeiro orçamentário da medida proposta, bem como, seja verificada a existência de previsão orçamentária junto ao anexo que compõe a Lei de Diretrizes orçamentárias, no que diz respeito ao demonstrativo da estimativa de renúncia de receita, consoante previsto nos termos do inciso I, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Igualmente, para que se viabilize os benefícios pretendidos no projeto de lei, é indispensável a demonstração de que a renúncia foi compensada ou que tenha sido previamente considerada na proposta orçamentária. Para tanto, se faz necessário o cumprimento do art. 5º, II<sup>4</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, é necessária a demonstração<sup>5</sup> da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à lei orçamentária anual.

Em suma, a proposta orçamentária deve estar acompanhada de um demonstrativo que evidencie a forma como foi projetada a receita do IPTU, pois, a concessão de tal benefício deverá estar acostada do referido demonstrativo, considerando ainda, que estes elementos já deveriam fazer parte da proposta orçamentária encaminhada nos termos do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, apreciada no ano de 2020, a ser aplicada em 2021.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS manifestou-se acerca da necessidade de impacto. Veja-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.** - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, ?b?, da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual - **A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual.** JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.(Direta de

<sup>4</sup> Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...) II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

<sup>5</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.



Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) (TJ-RS - ADI: 70082265372 RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 27/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/12/2019) (Grifo nosso)

Mais a mais, sobre a remissão assinalada no art. 6º do PL, cabe ressaltar que, trata-se do perdão do crédito tributário decorrente da obrigação tributária principal, isso é, somente se aplica sobre o valor do tributo e, portanto, não abrange as penalidades, inclusive as de natureza moratória.

A remissão, assim como, a isenção, configura a renúncia de receita, devendo observar e atender, igualmente, aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. Portanto, diante da atual formatação do Projeto de Lei s/nº, de 2021, têm-se adequado sob aspecto formal.

Ademais, para cumprir os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser providenciado pelo proponente, quando da instrução do processo legislativo, a devida apresentação do impacto financeiro orçamentário da medida proposta e medidas compensatórias nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme acima referido.

O IGAM permanece à disposição.



**BRUNNO BOSSLE**  
Advogado - OAB/RS Nº 92.802  
Consultor Jurídico do IGAM

