



## PARECER PRÉVIO Nº 139/23

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Governo Municipal, que institui a concessão do IPTU Sustentável.

Após apregoamento pela Mesa (0473354), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso III, estatui que compete aos Municípios instituir e arrecadar tributos de sua competência, disposição reproduzida pelo artigo 8º, inciso II, da Lei Orgânica do Município. Da competência para instituir tributos decorre, como consequência natural, a competência para, de outro lado, conceder benefícios de ordem tributária. Nesse passo, ao versar sobre benefícios tributários incidentes sobre impostos municipais, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I e III, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que dispõe de ampla iniciativa no processo legislativo municipal<sup>[1]</sup>.

O projeto em epígrafe versa sobre benefícios fiscais, o que atende, na forma, ao requisito constitucional e infralegal da reserva de lei em relação à matéria (art. 150, §6º, da CF e art. 97, inc. VI, do CTN).

Em seu aspecto material, a proposição claramente se utiliza do benefício fiscal como ferramenta indutora de um comportamento sustentável por parte dos contribuintes, em uma abordagem elogiável de extrafiscalidade do IPTU.

Observa-se, ainda, que, ao delegar a fixação dos critérios de sustentabilidade ao regulamento, a proposição institui verdadeira norma tributária em branco. Nesse ponto, embora muito se discuta sobre a potencial violação ao princípio da legalidade tributária, a doutrina<sup>[2]</sup> e a

jurisprudência[3] vêm admitindo a deslegifcação da norma tributária, inclusive sobre alguns aspectos da própria Regra Matriz de Incidência Tributária (RMIT)[4]. Por consequência, se a referida técnica legislativa é admitida até para a definição da norma impositiva, com mais razão ainda poderá ser ela utilizada para a instituição de benefícios tributários em favor do contribuinte, como nesse caso.

Embora regular sob o aspecto tributário, a medida proposta desatende, porém, às normas de Direito Financeiro aplicáveis à espécie. Com efeito, ao prever a instituição de desconto, a proposição traduz benefício fiscal que importa em renúncia de receita, o que atrai a incidência do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

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:

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.

[...]

Nesse ponto, é importante lembrar que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/16, que acrescentou o artigo 113 ao ADCT, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de medidas renunciativas de receita passou a figurar como um pressuposto constitucional para as proposições legislativas que veiculem a matéria:

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.

Dessa forma, a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, que antes ficava adstrita a uma *crise de legalidade*, redundava, atualmente, em *crise de constitucionalidade*.

No entanto, a proposição legislativa não demonstra o atendimento aos pressupostos fiscais, o que, para a sua regular tramitação e aprovação, deve ser objeto de complementação.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 113 da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *b*), do Regimento Interno da CMPA.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

---

[1] Ao Executivo Municipal apenas é vedada a iniciativa de proposições legislativas de competência privativa do Poder Legislativo (art. 57 da LOM).

[2] Por todos: PAULSEN, Leandro. *Curso de Tributário Completo*. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

[3] Contribuição para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) (...). As Leis 7.787/1989, art. 3º, II, e 8.212/1991, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave" não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, CF, art. 5º, II, e da legalidade tributária, CF, art. 150, I. (STF, AI 736.299 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/02/2011)

[4] CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 28/02/2023, às 13:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0511957** e o código CRC **88DFBFE4**.

Referência: Processo nº 118.00527/2022-21

SEI nº 0511957