



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 249**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 958

PROCESSO Nº 67.591

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o presente projeto de lei complementar cria incentivo fiscal por adoção de área pública municipal.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07; vem instruída com o Estudo para Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 08/10); com acórdão que julgou improcedente, por maioria de votos, Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca de lei correlata do Município de Bauru/SP (fls. 11/24), e documento de fls. 25.

Às fls. 25, manifestação da Diretoria Financeira, no sentido de indicar, justificadamente, se o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por base o estudo de impacto orçamentário-financeiro encartado aos autos.

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa através de seu Parecer nº 0026/2013, que: **1)** o projeto de lei vem embasado em estudo de impacto orçamentário/financeiro (fls. 08/10), no qual tenta mostrar que a concessão do desconto no IPTU (prevista no art. 1º) será compensada pela não utilização de recursos municipais para manutenção das áreas públicas que porventura sejam adotadas; **2)** referido estudo não mostra números exatos, são estimativas que poderão distorcer a elaboração do orçamento municipal; **3)** que, apesar da restrição apontada, o projeto atende a Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar Federal nº 101/00 (L.R.F)*). Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE:

Em caráter preliminar cabe apontarmos que o projeto incorpora vícios de ilegalidade e conseqüente inconstitucionalidade, passíveis de serem sanadas via emenda supressiva.

Consideramos que a criação do incentivo fiscal encontra respaldo na legislação e na jurisprudência que está encartada aos autos, sendo pacífico e reconhecido o entendimento que matéria tributária tem natureza legislativa concorrente. Nesse aspecto não vislumbramos óbices.



Ocorre que o nobre autor também está instituindo espécie de concessão administrativa de uso de áreas públicas, a título precário, para o contribuinte que fizer a adoção de área pública visando sua conservação, e neste aspecto imiscui-se em seara privativa do Chefe do Executivo, a quem compete a administração dos bens municipais (art. 107, c.c o art. 113 da Lei Orgânica de Jundiaí), e portanto, disciplinar o certame.

Posto isso, sugerimos ao vereador autor, ou à Comissão de Justiça e Redação, a apresentação das seguintes emendas:

1) suprimindo:

- a) o § 2º, do art. 1º e dispositivos que o integram;
- b) os arts. 2º, 3º, 4º e 5º.

2) incluindo o seguinte dispositivo, renumerando o projetado art. 6º:

"Art. __. Regulamento disciplinará a forma como se dará a adoção, e a concessão do desconto do IPTU".

PARECER:

Atento ao consignado em preliminar, temos que a presente proposta, situada na órbita do Código Tributário do Município, busca estabelecer previsão de desconto no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, ao contribuinte que voluntariamente fizer a adoção de praça ou terreno público não-edificado. Trata-se de incentivo/benefício fiscal¹ que objetiva fomentar/ampliar a conservação de áreas públicas.

Nos termos do art. 150, § 6º, da CF **"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 artigo 155, § 2º, XII, g."**

¹**Benefícios fiscais:** São formas legais de redução ou supressão do tributo a pagar, podendo apresentar-se sob diversas espécies, dentre as quais destacam-se: isenção, redução da base de cálculo, diferimento, imunidade e incentivos. **Incentivos Fiscais:** São formas legais de redução ou supressão do tributo a pagar, visando beneficiar determinados setores produtivos como objetivo de gerar empregos, ampliar a produção, o comércio internacional e a prestação de serviços. Também são instituídos com o objetivo de incentivar atividades sociais ou culturais



Outrossim,, nos termos do art. 14, da LRF, a renúncia deve estar considerada na estimativa de receita da lei orçamentária de molde a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo de metas fiscais da LDO, bem como as medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal." Diz o referido artigo:


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.

A necessidade da análise do estudo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deriva do fato de que a intenção inserta no projeto de lei complementar alcançar a ordem financeiro-orçamentária, e sua impactação é condição preexistente, por implicar em renúncia e compensação de receita tributária. Sob esse aspecto nos reportamos ao estudo oferecido pela Diretoria Financeira da Casa (fls. 25).

Outrossim, cabe alertar que o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo vem julgando procedente ações diretas de inconstitucionalidade de leis que foram editadas à mingua de estudos técnicos (por exemplo, ADIn nº 66.667-0/6, Rel. Des. DANTE BUSANA; ADIn nº 48.421-0/2 Rel. Des. CUBA DOS SANTOS; ADIn nº 47.198-0/6, Rel. Des. LUIS DE MACEDO, e ADIn nº 24.919-0/0, Rel. Des. BUENO MAGANO). Não é questão incidente no presente processo legislativo, eis que contempla os estudos pertinentes.





Acerca do tema, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina possui o seguinte prejulgado que dita os procedimentos para concessão de desconto no pagamento de IPTU, no mesmo exercício fiscal, os quais, se seguidos corretamente, não importarão em renúncia de receita:

“Prejulgados 1148

O Poder Público poderá editar lei concedendo, em caráter geral, desconto de tributo para pagamento à vista no mesmo exercício financeiro de sua concessão, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

- a) previsão na elaboração das metas consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, 2º, CF/88), que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (art. 165, §2º, CF/88);
- b) previsão na LDO sobre as alterações na legislação tributária (art. 165, §2º, CF/88);
- c) compatibilidade do desconto com o equilíbrio entre receitas e despesas do ente federado (art. 4º, I, “a”, LRF) e com o Plano Plurianual, LDO e LRF (art. 5º, LRF);
- d) previsão na elaboração do orçamento fiscal da LOA (art. 165, § 5º, I, da CF/88);
- e) não deve comprometer a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (art. 11, LRF);
- f) estar contido nas previsões de receita, as quais observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (art. 12 da LRF c/c art. 30 da Lei Federal nº 4.320/64).

A concessão em caráter geral, pelo Poder Público, de desconto para pagamento à vista de tributo, respeitados todos os requisitos enumerados nesta Decisão, não configura renúncia de receita, nos moldes do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.”



Estes dados, em essência, devem ser observados para efeito de aplicabilidade dos dispositivos legais do projeto, na hipótese de sua conversão em lei. Segundo consta no estudo que acompanha o projeto (fls. 08/09), tais medidas estão previstas e há projeção para os exercícios subsequentes (algo analisado pela Diretoria Financeira da Casa – órgão técnico responsável por tal seara).

A matéria é de natureza de lei complementar, encontrando respaldo nos incisos I e II do art. 6º da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que a Emenda à Lei Orgânica de Jundiaí nº 12, de 28 de junho de 1994, suprimiu do rol de atribuições específicas do Executivo a de legislar privativamente sobre matéria tributária. Além desse fator, trata-se de proposta legal, em consonância com o decidido pelo Órgão Especial do E. TJ/SP, no Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0003307-45.2012.8.26.0000, relativa à Lei Complementar 205/2011, do Município de Suzano/SP, correlata, mencionada na justificativa (fls. 06), assim como na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0219772-82.2011.8.26.0000, relativa à Lei 5.326/2005 – art. 19 – do Município de Bauru, cujo inteiro teor está juntado aos autos (fls. 12/24), e também encontra abrigo no disposto do art. 14 e seus acessórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige os estudos de impacto orçamentário-financeiro.

Outrossim, repita-se, o E. STF já reconheceu que a matéria não está inserida na esfera privativa do Alcaide (ADI 724-MC; ADI 2392; ADI 2474; ADI 2638; ADI 2659; ADI 3205 e ADI 3809).

Destarte, com subsídio na manifestação da Diretoria Financeira, caberá ao Plenário avaliar se o estudo técnico, encartado aos autos, atende à Constituição da República, a Constituição do Estado, as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, hipótese em que não haverá lesão aos artigos 5º, 25, 144, 174, II e III e 176, I, todos da Constituição Estadual.



Cabe ainda alertar que a reiteração/multiplicação de leis concessivas de incentivos/benefícios fiscais, com consequente manipulação das leis orçamentárias, pode acarretar o baralhamento no atendimento das necessidades públicas². Trata-se de tema, por certo, afeto ao mérito e de incumbência do Soberano Plenário.

OITIVA DAS COMISSÕES

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e Redação, que, nos termos do disposto na alínea "b" do inc. I do art. 47 do Regimento Interno da Edilidade, caberá indicar as comissões de mérito.

QUORUM: maioria absoluta (parágrafo único do art. 43, L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 6 de agosto de 2013.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Recebi.
ass.: <i>J. W. S.</i>
Nome:
Identidade:
Em 06.08.2013.

² Nesse sentido, NADAL, Fábio *et alli*, *Direito Financeiro Simplificado*, São Paulo: Impactus, 2008, página 129 e segs., onde está posto que as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são *leis de meio* sem as quais o Estado não pode alcançar seus objetivos. Posto isso, a concessão de benefícios/incentivos fiscais, de forma irrefletida, pode afetar, em nosso viso, a estruturação essencial das leis orçamentárias – leis instrumentais destinadas ao atendimento das necessidades públicas.