



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 810

PROJETO DE LEI Nº 12.742

PROCESSO Nº 82.051

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) nas áreas tributadas com o Imposto Territorial Rural (ITR).

A propositura encontra sua justificativa às fls. 11/12; vem instruída com a planilha de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 13); e análise da Diretoria Financeira da Câmara (fls. 14).

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 0059/2018, em síntese, que: 1) busca-se beneficiar os proprietários de áreas rurais, e detentores de imóveis situados nas áreas urbanas, com destinação rural, que adotem medidas voltadas à preservação do meio ambiente, nos termos do que preceitua o Plano Diretor – Lei 8.683/2016 (arts. 174/175); 2) a planilha de fls. 13, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro aponta despesas no montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o ano de 2019, que serão suportadas pela dotação inserta no art. 18 do projeto. Também aponta previsão de deficit do Resultado Primário para o atual e o próximo exercício, decorrente do quadro recessivo da economia nacional; e 3) conclui que o projeto segue apto à tramitação. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica 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.

PARECER:

A presente proposta objetiva instituir Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais, vinculado ao comando contido nos arts. 174 e 175 da Lei 8.683, de 7 de julho de 2016 – Plano Diretor, com o intuito de conceder estímulos/benefícios aos proprietários de áreas rurais, e detentores de imóveis situados



nas áreas urbanas, com destinação rural, que adotem medidas voltadas à preservação do meio ambiente. Trata-se de instrumento de gestão ambiental e de desenvolvimento rural, ou seja, a norma prevê incentivo/benefício fiscal¹, conforme disposto no art. 8º, tendo como mote o atendimento às diretrizes e critérios com prioridade de conservação e recuperação de recursos naturais

Nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal ***“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.”***

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;

1Benefícios 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



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 alcança a ordem financeiro-orçamentária, e sua impactação é condição preexistente, por implicar em renúncia e compensação de receita tributária.

Ainda, sobre a necessidade de estudo de impacto econômico-financeiro, temos o disposto no artigo 33, da Lei Municipal nº 9005, de 20 de julho de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019), que diz:

“Art. 33 – A lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será editada se atendidas as exigências do artigo 14, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000., alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 e pela Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016”

Outrossim, cabe alertar que o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo vem julgando procedentes ações diretas de inconstitucionalidade de leis que foram editadas à míngua 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).

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.”

Observamos que o projeto de lei - art. 17 – prevê que os recursos serão aplicados **em ações relacionadas ao programa** e relaciona de forma exemplificativa a destinação dos mesmos. Estes dados, em essência, devem ser observados para efeito de aplicabilidade dos dispositivos legais do projeto, na hipótese de sua conversão em lei, posto que a medida intentada será aplicada caso a caso, não possuindo o condão de alcance geral.

Sob o aspecto legislativo formal, a proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput”), e quanto à iniciativa, que neste caso é privativa do Chefe do



Executivo, por envolver atribuição de órgãos da Administração Municipal (art. 72, II, IV, V, e XII), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza de lei ordinária – art. 6º, “caput” c/c o art. 45, LOM). Reportando-nos aos argumentos do Prefeito, às fls. 11, temos que os benefícios a serem concedidos podem se dar por intermédio do repasse de recursos financeiros aos beneficiários regularmente escolhidos por meio de processo de seleção, ou ainda, mediante a execução de medidas diretamente em sua propriedade.

Cabe ainda alertar que a reiteração/multiplicação de leis concessivas de incentivos/benefícios fiscais, com conseqüente 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

Nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação, de Finanças e Orçamento e de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.

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 visio, a estruturação essencial das leis orçamentárias – leis instrumentais destinadas ao atendimento das necessidades públicas.



L.O.M.).

QUORUM: maioria simples (art. 44, “caput”,

S.m.e.

Jundiaí, 11 de dezembro de 2018.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito

Júlia Arruda
Estagiária de Direito

Pablo Ricardo Peñaloza Gama
Estagiário de Direito