

CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 109/2018

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 043/2018, de autoria dos Vereadores Daniel Carvalho, Alex Chiodi e Daniel do Irineu que "Institui incentivo fiscal (isenção de IPTU) e construtivos (isenção de taxas municipais) para imóveis tombados pelos órgãos de proteção do patrimônio histórico e artístico", cumpre-nos manifestar:

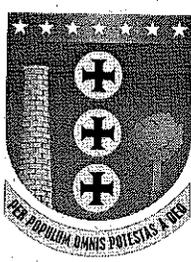
Trata-se de Projeto de Lei Complementar que tem por escopo instituir isenção do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e de taxas municipais referentes aos projetos de restauração e preservação para os imóveis tombados no Município de Contagem.

A justificativa do Projeto de Lei desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da proposição, até mesmo porque o tombamento impõe à propriedade restrição de natureza administrativa no que diz respeito a importantes prerrogativas do direito de propriedade, fazendo com que haja inclusive a perda do valor comercial do imóvel, assim a isenção do IPTU e de taxas municipais decorrentes de projetos de restauração e preservação desses imóveis seria contrapartida razoável pelos gravames impostos a bem do interesse público.

Aqui vale mencionar que diversos Municípios já oferecem isenção de IPTU para imóveis tombados.

Entretanto, em que pese o supraexposto, o Projeto em análise encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República, a Constituição do Estado de Minas Gerais, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Ab initio, em que pese o fato, de ser a iniciativa de leis em matéria tributária concorrente entre o Executivo e o Legislativo, consoante orientação que tem prevalecido na jurisprudência, àquelas que importem redução de receita e interferem diretamente no orçamento do Município são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, visto que implicam em legislar, ainda que por via oblíqua, sobre matéria orçamentária, privativa do Prefeito.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, vale salientar, que a iniciativa concorrente em matéria tributária somente se aplica para leis que criam ou aumentam tributos e não para leis tributárias “benéficas”, que quando aplicadas acarretam diminuição de receita, como é o caso daquelas que concedem isenções tributárias. Essas continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Somente o Chefe do Poder Executivo, guardião do erário público e de suas conveniências, reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que leis deste tipo produzirão nas finanças públicas, sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.

Dessa forma, sob pena de se permitir o desequilíbrio do orçamento público, a partir da edição de leis instituindo isenções tributárias e, por conseguinte, importando em renúncia de receitas orçamentárias, tal matéria é adstrita a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Logo, somente o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber os impactos e efeitos que isenções, anistias, remissões, subsídios etc., podem causar no erário público, visto que determinadas receitas já foram estimadas para o orçamento anual e somente o Chefe do Poder Executivo pode delas renunciar.

Ressalta-se ademais, que o Poder Legislativo não pode cercear atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo local, notadamente quando traduz renúncia de receitas afetas ao orçamento municipal.

Observa-se que a Lei Orgânica Municipal estabelece, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município e a gestão do orçamento municipal, *in verbis*:

“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

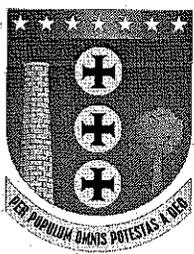
XV – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

(...)

XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”

“Art. 116 – Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

II – as diretrizes orçamentárias;

III – o orçamento anual.”

Dessa maneira, a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo, haja vista que a iniciativa do Projeto de lei em questão é de competência privativa ou reservada do Poder Executivo, pois é afeta a leis que se referem à organização administrativa e ao orçamento público, mesmo que de forma indireta, e, portanto, inerente ao exercício do poder discricionário do Prefeito Municipal.

Por conseguinte, não cabe ao Poder Legislativo a edição de leis que importem em renúncia de receita, capaz de gerar graves reflexos no orçamento público do Município.

Acresce considerar, que a violação da competência reservada do Chefe do Poder Executivo, importa em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, contido no art. 2º da Constituição da República, *in verbis*:

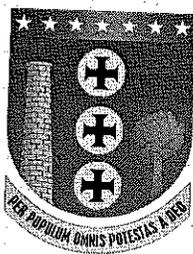
“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

In casu, vale enfatizar que o princípio da reserva de iniciativa de leis, decorrente da separação de poderes sobre o qual se estrutura o Estado brasileiro, se explica e justifica não só como forma de manter hígido o princípio da separação dos Poderes, mas, principalmente, como forma de prover a saúde administrativo-financeira do Município, bem como para possibilitar a sua governabilidade, condicionado que se encontra o Executivo à existência de previsão e provisão orçamentárias.

Aqui, valem os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho em sua obra Curso de Direito Constitucional Tributário, 18ª Ed, onde diz que *“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”*, demonstrando assim, o porquê do Constituinte reservar determinadas matérias à iniciativa reservada do Presidente, do Governador e do Prefeito, por conseguinte. Desatendida essa exclusividade, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

Ademais, conforme posição do próprio Supremo Tribunal Federal, não é possível suprir o vício de iniciativa nem mesmo com a sanção do Chefe do Poder Executivo:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.)

Destarte, o Projeto de Lei em questão está eivado de vício insanável de constitucionalidade.

Nesse sentido, são as jurisprudências do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais acerca da matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISCIPLINA MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - ISENÇÃO DE TRIBUTOS - DIMINUIÇÃO DE RECEITA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. É inconstitucional a lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui isenção tributária, haja vista tratar-se de matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, ferindo o princípio constitucional da separação de poderes. (Ação Direta Inconst 1.0000.10.035891-0/000, Rel. Des.(a) Alexandre Victor de Carvalho, CORTE SUPERIOR, julgamento em 28/03/2012, publicação da súmula em 20/04/2012) grifamos

CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE IMPORTA EM RENÚNCIA DE RECEITA - GRAVES REFLEXOS NO ORÇAMENTO MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - REVOGAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE 'CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA' - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 66, III, 'h', E 'i', E 173, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 666, DE 2008, DO MUNICÍPIO DE PIEDADE DAS GERAIS. - O Direito Tributário e o Direito Financeiro apresentam campos de irradiação e extensão diversos. Enquanto o Direito Tributário restringe-se à instituição, arrecadação e fiscalização dos tributos, o Direito Financeiro descreve a regulamentação jurídica de toda a atividade financeira do Estado ou do Município. - A iniciativa de projetos de lei sobre organização administrativa, orçamento e serviços públicos é de competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal. - É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores que importe em renúncia de receita, com graves reflexos no orçamento público. - Apesar do fato de a citada lei municipal tratar de matéria tributária, que não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, apresenta irrecusável peculiaridade, pois implica renúncia de receita, gerando desequilíbrio nas contas públicas e comprometendo o orçamento municipal, padecendo, por conseguinte, de vício de iniciativa, uma vez que as leis que ensejam renúncia de receita repercutem no orçamento anual, o que não é admitido pela Constituição Estadual. V.V.P. (Ação Direta Inconst 1.0000.08.471374-2/000, Rel. Des.(a) Alvim



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Soares, CORTE SUPERIOR, julgamento em 28/04/2008, publicação da súmula em 13/08/2010) grifamos

ACÇÃO DIRETA - LEI MUNICIPAL - ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - INICIATIVA E PROMULGAÇÃO PARLAMENTAR - RENÚNCIA OU DIMINUIÇÃO DE RECEITA - VÍCIO FORMAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - É inconstitucional a lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui isenção tributária, haja vista tratar-se de matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, ferindo o princípio constitucional da separação de poderes (ADI nº. 1.0000.05.431670-8/000, Rel. Des. FRANCISCO FIGUEIREDO, publicação em 31/03/2007). grifamos

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CORONEL MURTA. LEI MUNICIPAL N. 290/2006. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RENÚNCIA FISCAL. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei Municipal criando hipótese de isenção da cobrança de contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Nos termos da Carta Estadual, e seguindo o princípio da simetria para o centro, não pode a Câmara Municipal propor Lei contendo dispositivo que estabeleça e conceda isenção tributária dada ao titular da Representação do Poder Executivo (ADI nº. 1.0000.06.440877-6/000, Rel. Des. JOSÉ FRANCISCO BUENO, publicação em 11/04/2008). grifamos

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa no devido processo legislativo. Ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Aumento de despesas sem previsão de receita. Ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Representação acolhida. (TJMG- Ap. Cível 1.0000.07.462696-1/000- Des. Rel. Roney Oliveira- J. 08/10/2008)".

No mais, destaca-se ainda que conforme dispõe o art. 14 da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a concessão de benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita deverá vir acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração que a renúncia foi considerada na lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais, além de estar acompanhada de medidas de compensação, *in verbis*:

"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:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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."

Condições essas difíceis de serem aferidas e supridas pelo Poder Legislativo, haja vista que somente o Poder Executivo possui condições efetivas de aquilatar as consequências que as renúncias tributárias importarão no orçamento do Município.

Dessa forma, tem-se que o Projeto de Lei em análise extrapola os limites de competência do Poder Legislativo, definidos tanto pela Constituição da República, quanto pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pela Lei Orgânica Municipal, conforme preleciona o princípio da simetria com o centro.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos *pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 043/2018, de autoria dos Vereadores Daniel Carvalho, Alex Chiodi e Daniel do Irineu.*

Contudo, diante do alcance social e da relevância do Projeto de Lei apresentado pelos nobres edis, sugerimos aos Ilustríssimos Senhores Vereadores, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 16 de outubro de 2018.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral