



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 73/2019

Teresina (PI), 20 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 74/2019

Autor: Ver. Gustavo Gaioso

Ementa: “Dispõe sobre conceder isenção de IPTU para proprietários portadores de doenças graves, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

O insigne Vereador Gustavo Gaioso apresentou Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre conceder isenção de IPTU para proprietários portadores de doenças graves, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre edil afirmou que o tratamento de doenças graves requer altos custos com remédios e tratamentos clínicos, esclarecendo que o presente projeto pretende isentar o referido imposto para que as pessoas possam ter tranquilidade financeira para cuidarem da sua saúde.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL

4.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Inicialmente cumpre registrar que o projeto em análise, ao dispor sobre a concessão de isenção de IPTU a pessoas com doenças graves, cuida de matéria tributária, sobre a qual



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

competete ao Município legislar, nos termos do arts. 24, I, 30, incisos I e art. 156, incisos I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, conforme se observa a seguir:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (grifo nosso)

I - propriedade predial e territorial urbana; (grifo nosso)

Destarte, verifica-se que houve observância da regra de competência para dispor sobre o referido tributo. Ao passo que, quanto à competência para conceder a isenção que se pretende, o jurista Roque Antônio Carrazza esclarece que só pode ser implementada pela pessoa jurídica tributante, conceituando ainda o instituto jurídico da isenção. Eis suas considerações abaixo:

Isenção (...) é uma limitação do âmbito de validade de uma norma jurídica tributária que impede que o tributo nasça. Ou, se preferirmos, é a nova configuração que a lei dá à norma jurídica tributária, que passa a ter seu âmbito de abrangência restringido, impedindo, assim, que o tributo nasça (evidentemente naquela hipótese descrita na lei isentiva). Faz desaparecer o tributo já nascido e só pode ser concedida por lei da pessoa política tributante(Curso de direito constitucional tributário, 22ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p.861).

Vale também a mencionar as lições José Souto Maior Borges (*BORGES, José Souto Maior. Isenções tributárias. 2ª ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 182-183*), partindo das bases críticas lançadas por Becker (*BECKER, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998*), que entende as isenções como hipóteses de não incidência legalmente qualificadas, pelo que as normas de isenção diferenciar-se-iam das normas de imunidade apenas sob o ponto de vista formal e externo, já que estas últimas teriam base constitucional, porém ambas — isenções e imunidades — colocar-se-iam como normas de não-incidência tributária, ou seja, como normas de estrutura na medida em que delimitariam o campo de competência dos entes políticos responsáveis pela instituição de tributos.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, não é demasiado citar as palavras de Fábio Fanucchi: “Em princípio, o poder de isentar decorre do poder de tributar. Isto é, aquela entidade que legisla sobre a imposição tributária é a mesma que tem competência para excluir o crédito tributário pela isenção” (FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro – vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1975, p. 368;*).

4.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

No que se refere à iniciativa da matéria, dispõe o art. 50, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM que a iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões Permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. Portanto, não se tratando de assunto que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo propor, visto que tais matérias estão taxativamente previstas no art. 51, da LOM, percebe-se que não se verifica vício de iniciativa na proposição legislativa em comento.

Entendimento similar defende o doutrinador Harrison Leite, em seu “Manual de Direito Financeiro” (2ª edição, p. 83), ao asseverar que o Poder Legislativo não tem competência para iniciar um projeto de lei orçamentária. No entanto, ele poderá, através de leis tributárias, principalmente as concessivas de benefícios fiscais, alcançar reflexamente o orçamento, sem com isso ferir a competência exclusiva do Executivo para tratar do orçamento, visto que está dentro da competência do Poder Legislativo a iniciativa de lei tributária que reduz receita pública.

No mesmo sentido é o entendimento jurisprudencial reinante no ordenamento jurídico pátrio. Atina-se que até mesmo o Supremo Tribunal Federal - STF, tido como o guardião da Constituição Federal, já firmou posicionamento quanto à competência legislativa em matéria tributária, entendendo que a reserva de iniciativa assegurada ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, para propor projeto de lei envolvendo matéria tributária, que prevaleceu ao longo da Constituição de 1969, não mais se aplica. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, os membros do Poder Legislativo passaram a ter legitimidade para iniciar o processo de formação de leis em matéria tributária, conforme se verifica da análise da seguinte ementa disposta abaixo:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR.

- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes. RECONHECIDO E PROVIDO. (STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 328.896 SP, Relator: CELSO DE MELLO) (grifo nosso)

O STF ainda, julgando o Recurso Extraordinário nº 626570, manifestou-se em igual sentido, através do voto do eminente relator, Ministro Luiz Fux, que, em seu voto, observou que a Corte Superior "... possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal ...", citando, no mesmo voto, como precedentes, a ADI nº 727. (Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello), a ADI nº 2.464 (Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie), o RE nº 667.894, que teve como Relator o Ministro Gilmar Mendes e o RE nº 583.116, que teve como Relator o Ministro Dias Toffoli.

4.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

Contudo, não obstante o Município seja competente para instituir isenção incidente sobre os tributos da sua alçada, bem como seja viável ao parlamentar iniciar proposições dessa natureza, é imperioso não desconsiderar os requisitos introduzidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) para a concessão de isenções fiscais.

Com efeito, o legislador constituinte de 1988 inseriu o § 6º, no art. 150, da CRFB/88 com a seguinte redação:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nessa linha de intelecção, o tributarista Leandro Paulsen, invocando excerto doutrinário da lavra de Tércio Sampaio Ferraz Júnior discorre acerca da expressão “lei específica” disposta na carta constitucional, *in verbis*:

lei específica contida no art.150 §6º da CF/88, averba que “esta lei deve ser específica. Específica opõe-se a genérico (...) diz-se que o preceito é genérico ou porque se dirige a todos os destinatários (generalidade pelo sujeito) ou porque sua matéria consiste num tipo abstrato (generalidade pelo objeto). Em contraposição, o específico o será também pelo sujeito (individualização do destinatário) ou pelo objeto (singularização da matéria). A exigência de lei específica significa, nesse sentido, que seus preceitos devem estar dirigidos a um subconjunto dentro de um conjunto de sujeitos ou que seu conteúdo deve estar singularizado na descrição da facti species normativa, i. é, pela delimitação de um subconjunto material dentro de um conjunto. (...) a lei específica, segundo o §6º do art.150 da Constituição, deverá regular exclusivamente as matérias ali enumeradas ou regular exclusivamente os correspondentes tributo ou contribuição.” (‘A noção de lei específica no art.150 §6º, a CF, e a recepção dos Decretos-leis 2163/84 e 1184/71’, em RDT 70, p.181-188)”, apud Leandro Paulsen, Direito Tributário, 9ªed., 2ª tir., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p.267, g.n.)

Dessa forma, somente uma lei específica pode conceder incentivos fiscais ou tributários, de sorte a trazer transparência e segurança jurídica, livrando o aplicador da lei da tarefa de manusear infundáveis normas espalhadas na legislação ordinária. O termo lei específica significa, portanto, que a ementa da lei deve indicar, em destaque, o incentivo fiscal ou tributário objeto de concessão ou que tal hipótese de isenção deve estar disposta no ato normativo que regulamenta o imposto em questão.

Nesse sentido, verifica que o Código Tributário Municipal (CTM) já veicula as isenções ao IPTU, não obstante não abranja todas as doenças graves que a proposta pretende incluir, já que se aplica exclusivamente aos casos de câncer e AIDS, bem como regulamenta o processo administrativo aplicável, segundo se observa a seguir:

Art. 49. Fica isento do pagamento do IPTU o imóvel:

(...)

VI – residencial de propriedade de portador de câncer ou AIDS, cuja base de cálculo, obedecidos aos critérios de avaliação imobiliária da Secretaria Municipal de Finanças, não ultrapasse o valor venal de R\$ 93.355,50 (noventa e três mil trezentos e cinquenta e cinco reais, cinquenta centavos);

(...)

§ 1º Os valores dos limites de isenção dos imóveis referidos nos incisos I, IV e VI, deste artigo, serão atualizados, anualmente, com base na variação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo Especial (IPCA – E), calculado



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que por lei municipal vier a substituí-lo.

Art. 50. As isenções a que se referem os incisos I, II, III, V, VI e VII do caput do art. 49 deste Código, deverão ser requeridas a cada três anos, instruindo-se o requerimento com as provas do atendimento das condições estabelecidas em regulamento.

Parágrafo único. O benefício de isenção de que trata o caput deste artigo tem validade a partir do exercício em que for protocolado o requerimento, quando for o caso, e a inobservância no pleito, da forma, condições e prazos estabelecidos na legislação tributária municipal implica renúncia à vantagem fiscal. (Parágrafo único com redação dada pela Lei Complementar nº 5.093, de 28/09/2017)

Art. 51. O benefício, a que se refere o art. 49 deste Código, será concedido mediante despacho fundamentado da autoridade competente.

Art. 52. O sujeito passivo deve informar ao Fisco Municipal que o benefício da isenção tornou-se indevido, no prazo de noventa dias contados a partir do momento em que as condições que justificaram a sua concessão deixarem de ser preenchidas.

A par disso, embora não seja determinante, é viável que a ampliação das hipóteses de incidência da referida isenção sejam veiculadas por lei complementar que altere o CTM, a fim de uniformizar e condensar em um único diploma normativo o tratamento da matéria.

4.4 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, DA LEGALIDADE E DA JURIDICIDADE

Ademais, a Lei Federal nº 10.257/2001, reconhecida como o Estatuto da Cidade, contempla a possibilidade de tributos sobre imóveis urbanos serem diferenciados em função do interesse social, nos seguintes termos:

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

É defensável, por seu turno, que a proposta de isenção do IPTU para portadores de doenças graves encontre fundamento no referido dispositivo, bem como vai ao encontro do direito à moradia digna.

É de ser ponderar também que a peculiaridade de o proprietário do imóvel, portador de doença grave, ser onerado com as penúrias e sintomas da doença e com a necessidade da aquisição de medicamentos e tratamentos especializados, tenha relativizada a cobrança do IPTU, com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana e da capacidade contributiva subjetiva. É com base nesse mesmo raciocínio que o legislador desonerou o contribuinte com



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

a isenção do imposto de renda para proventos de aposentadoria dos portadores de doenças graves.

Ao passo que a possibilidade de utilização da quantidade de imóveis possuída pelo contribuinte como parâmetro para a aferição da existência, ou não, de capacidade contributiva, já foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nas situações em que foi instado a se pronunciar sobre o tema, conforme se depreende do Enunciado Sumular 539: “É constitucional a lei do município que reduz o imposto predial urbano sobre imóvel ocupado pela residência do proprietário que não possua outro”.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF visou aperfeiçoar o mecanismo de arrecadação tributária e condicionar a concessão de incentivos tributários, limitando a ação do legislador nos termos do art. 14, que assim prescreve:

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.

§ 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 trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)

O dispositivo supratranscrito demonstra que a renúncia tributária é um instrumento de planejamento das finanças públicas. O inciso I da referida norma legal condiciona o ente



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, deve dispor sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimativa de receitas no orçamento anual.

Já o inciso II da mencionada regra exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Prescreve ainda o § 2º do art. 14 que a vigência do incentivo ou benefício decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

A corroborar o exposto, cita-se precedente do Supremo Tribunal Federal, o qual, ao apreciar a possibilidade de autoria parlamentar de leis que tratam de matéria tributária, perpassa sobre a necessidade de observância dos requisitos constantes na LRF:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Isenção tributária. Não observância dos parâmetros estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento infraconstitucional autônomo. Enunciado 283. 3. Benefício fiscal. Lei instituidora. Iniciativa comum ou concorrente. Precedentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ARE 642014 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-180 DIVULG 12-09-2013 PUBLIC 13-09-2013)

Em voto, o Relator, o Ministro Gilmar Mendes, constata que o agravante arguiu na ação direta de inconstitucionalidade estadual, a existência de vício de ilegalidade de lei municipal que concede isenção tributária em razão de alegada inobservância dos parâmetros necessários para sua realização estampados na Lei de Responsabilidade Civil (LC 101/2000), dentre eles a ausência de estimativa de impacto financeiro, afirmando que se trata de fundamento infraconstitucional autônomo, não impugnado mediante via adequada.

Desse modo, analisando a justificativa que acompanha o projeto de lei em comento, a verificação das formalidades previstas na LRF não pode ser certificada, razão pela qual é



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

impossível opinar favoravelmente pela tramitação dessa proposição legislativa, sob o risco dessa medida afetar o equilíbrio das contas públicas.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT