

Porto Alegre, 14 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 25.472/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca das Emendas nº 1 a nº 8 ao Projeto de Lei nº 39, de 2021, que provém da iniciativa do próprio Legislativo, que tem como ementa: "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O PROGRAMA IMPOSTO ECOLÓGICO".

II. Preliminarmente, antes de qualquer análise de caráter formal ou material, não é adequada a terminologia utilizada na ementa e no art. 1º do projeto de lei em exame quanto à "autorização" para o Poder Executivo a criar o programa imposto ecológico.

Os casos em que o Executivo necessita de autorização legislativa estão descritos na Lei Orgânica do Município e entre estes seguramente não está a criação de um programa ou mesmo de um imposto. Portanto, se o Executivo não precisa ser "autorizado" pela Câmara para praticar um ato que é de sua competência, de início se recomenda alterar a terminologia adotada na ementa e no art. 1º do Projeto de Lei nº 39, de 2021, para redação semelhante a: "Cria o Programa Imposto Ecológico".

Feito este primeiro e necessário esclarecimento, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal² reproduz as diretrizes constitucionais acerca da autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

² Art. 7º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas;

III - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

À primeira vista, considerando que programas diversos e de incentivos que podem resultar em renúncia de receita com arrecadação de tributos como o IPTU geralmente são propostos e executados pelo Poder Executivo, pois se referem ao planejamento de arrecadação de receitas, bem como a aspectos da administração do Município e dos serviços que disponibiliza à coletividade, em princípio de análise poder-se-ia pensar que a matéria objeto da proposição em exame se colocaria diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁴:

Art. 79. **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

(...)

Art. 96. **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XX - administrar os bens e as rendas municipais;

XXI - **promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos.** (Redação dada pela Emenda nº 8/1994)

(grifos nossos)

Entretanto, observa-se que, a rigor, não há a criação de novas despesas não autorizadas para o Município, bem como não cria nenhuma nova atribuição expressamente ao Poder Executivo, com exceção apenas do disposto no art. 3º, que contém a determinação de obrigações expressas às Secretarias Municipais de Infraestrutura Urbana e Rural (SEMIUR) e de Meio Ambiente e Bem Estar Animal (SEMA).

Neste sentido, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, tema objeto da Repercussão Geral nº 917 no STF:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de

⁴ Constituição Federal:

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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Uruguaiana:

Art. 5º São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro. (grifou-se)

Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660, pelo Ministro Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, da CF, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria e aqui citado tão somente com fins de analogia.

De fato, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para a intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo.

Outrossim, cumpre destacar que se trata de matéria de competência comum para iniciativa, de modo que, neste ponto, em princípio parece adequado o presente projeto de lei de origem parlamentar, sob o ponto de vista da iniciativa legislativa. A esse respeito, veja-se a título de exemplos a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065365512, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 21/09/2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014) (grifou-se)

Porém, apesar de legítima a iniciativa do Poder Legislativo para a instituição de desconto em impostos, outros aspectos merecem ponderações: é preciso abordar e esclarecer determinados pontos, a fim de que não parem dúvidas acerca do real propósito pretendido pela lei: conceder incentivos sob a forma de desconto em imposto para que os proprietários de imóveis mantenham as calçadas arborizadas pode acabar por significar que o Município está fazendo renúncia de receita, medida cuja legalidade se sujeita à observância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A efetivação de uma medida como a acima citada deverá ser antecedida de lei autorizativa específica, com justificativa atrelada ao efetivo interesse público. Tais premissas deverão ser observadas, ainda, inclusive contemplando os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade administrativas⁵, em decorrência de criteriosos procedimentos de avaliação e escolha dos beneficiados.

Deste modo, como dito anteriormente, nada impede que a Administração Pública, dentro de seu poder discricionário⁶, conceda quaisquer incentivos econômicos, inclusive sob a forma de descontos em impostos. Contudo, além da necessária autorização legislativa, considerando o disposto ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, o ato deverá observar alguns critérios dispostos na própria Carta Magna e na LRF, dentre os quais: o regramento geral através de lei específica sobre a sua aplicação; a previsão orçamentária na LDO e LOA; e a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Isto se explica porque o planejamento orçamentário é feito tomando-se como base a totalidade dos tributos existentes e a projeção do que será arrecadado com o seu pagamento. A partir do momento em que se extingue um tributo ou se isenta uma parcela de contribuintes da obrigatoriedade de seu pagamento, causa-se um desequilíbrio naquele planejamento do orçamento do Município.

Assim, quanto do momento da efetiva concessão da isenção ou exclusão de pagamento de determinado tributo, e da autorização legislativa específica, caberá instrução da proposição, acerca da regularidade de sua implementação, condicionada a observância dos requisitos

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifou-se)

⁶ De acordo com MEIRELLES, Hely Lopes, em Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 120: “Essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos”.

expostos no art. 1º da LRF, que estabelece:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifou-se)

Sendo que, em se tratando de renúncia de receita, consoante o disposto ao art. 14, §§ 1º e 2º, da LRF, é imprescindível que o anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias traga tal previsão, ou ainda, outras medidas de compensação (aumento de receita/criação de receita), sob pena de configurar-se desequilíbrio orçamentário das medidas pretendidas.

Conforme o conteúdo da consulta, a isenção ou exclusão da obrigatoriedade de pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para determinados imóveis sem lei autorizativa específica e sem o correspondente estudo que demonstre o quanto que essa medida provocará, pode se caracterizar, assim, como uma renúncia de receita tributária.

Assim, por exemplo, as disposições atinentes a uma isenção do pagamento de um tributo ou concessão de algum incentivo econômico detêm eficácia contida ou limitada, entendidas como aquelas dependentes de complementação legislativa. Na classificação apresentada por Maria Helena Diniz, citada por Alexandre de Moraes⁷:

Há preceitos constitucionais que têm aplicação mediata, por dependerem de norma posterior, ou seja, de lei complementar ou ordinária, que lhes desenvolva a eficácia, permitindo o exercício do direito ou do benefício consagrado. Sua possibilidade de produzir efeitos é mediata, pois, enquanto não for promulgada aquela lei complementar ou ordinária, não produzirão efeitos positivos, mas terão eficácia paralisante de efeitos de normas precedentes incompatíveis e impeditiva de qualquer conduta contrária ao que estabelecerem. Não recebem, portanto, do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata, porque ele deixou ao Legislativo a tarefa de regulamentar a matéria, logo, por esta razão, não poderão produzir todos os seus efeitos de imediato, porém têm aplicabilidade mediata, já que incidirão totalmente sobre os interesses tutelados, após o regramento infraconstitucional. Por este motivo, preferimos denominá-las normas de eficácia relativa dependente de complementação legislativa.

Assim, quanto da efetiva concessão, e autorização legislativa específica, caberá instrução da proposição, acerca da regularidade de sua implementação, condicionada a observância

⁷ Direito constitucional. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2011.

dos requisitos expostos no art. 1º da LRF, acima transcrito.

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que decorra renúncia de receita deverá estar acompanhado do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos do art. 14 da LRF:

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:

- a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12; ou,
- b) 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. (grifou-se)

Como se trata de concessão de desconto no pagamento do IPTU apenas para os contribuintes descritos no art. 1º do projeto de lei, isto é, aqueles que adotem medidas que preservem o meio ambiente em suas construções, caracteriza-se nos termos da legislação acima transcrita como “isenção em caráter não geral”, portanto, sujeita à observância da LRF sob pena de atacar o princípio da impessoalidade e criar benefícios apenas para uns e não para todos no Município.

Enfim, conforme descrito acima no § 1º do art. 14 da LRF, várias são as formas de incentivos ou benefícios que podem se caracterizar como renúncia de receita.

Assim, se realmente for o caso de concessão de algum desconto em impostos a cidadãos para incentivar a arborização na cidade, é indispensável também a demonstração de que a renúncia será compensada ou que esta já foi previamente considerada na proposta orçamentária. Para tanto, se faz necessário o cumprimento art. 165, § 6º, da CF, e do inciso II do art. 5º da LRF, ou seja, é necessária a demonstração da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à lei orçamentária anual⁸.

⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.” (grifou-se)

(...)

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

Importante destacar também que a concessão do desconto no imposto deverá esta encontrar compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

III. Neste tópico esclareça-se que, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei que veio do Executivo. Porém, em exame ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Uruguaiana (Resolução nº 33, de 1995 com as alterações até a Resolução nº 14, de 2020), à falta de uma forma específica para alterar proposição originária da própria Câmara, as emendas cumprem esta função em relação à redação original da proposição, conforme dispõe o art. 141, ou seja, apenas como proposição acessória de outra:

Art. 141. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra.

§ 1º As emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas.

I – Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo, o parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto.

II – Emenda substitutiva é a que substitui parte ou todo o artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto.

III – Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto.

IV – Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item sem alterar sua substância.

Na análise de uma emenda, espécie de alteração legislativa do projeto de lei original, cabe verificar primeiro se ela se relaciona aos dispositivos da proposição que pretende alterar, incluir ou suprimir. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O poder de emendar proposições que tramitam na Câmara Municipal é inerente ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos legislativos cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescentar ou alterar qualquer disposição do original.

Todavia, em relação as matérias de iniciativa privativa do Prefeito, a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade. As emendas que apresentem alterações substanciais ou determinem o aumento de despesa inicialmente prevista em projetos de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo são consideradas inconstitucionais.

Nos casos em que a iniciativa seja privativa, não só o início do processo por Vereador está vedado, como também a proposição de emendas que o modifiquem.

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (grifou-se)

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004)

Assim, uma vez respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei em tramitação.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, passa-se a examinar especificamente cada uma das Emendas encaminhadas para análise.

Emenda Modificativa nº 2: altera a ementa do Projeto de Lei nº 39, de 2021.

Conforme informações preliminares no início do item II desta Orientação Técnica, na página 2, o Poder Executivo não precisa de autorização da Câmara para criar o programa do imposto ecológico. Sendo assim, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Modificativa nº 3: Altera o artigo 1º do Projeto nº 39/2021 e consequentemente acrescenta e suprime incisos.

Como consectário das explicações à Emenda Modificativa nº 3, trata-se da readequação de termos utilizados, exclusão da denominação do imposto ecológico como “benefício tributário” e descrição das medidas de fomento aos contribuintes para obtenção do percentual de

desconto no pagamento de IPTU. Sendo assim, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Modificativa nº 4: Altera o artigo 2º do Projeto nº 39/2021 modificando o inciso II.

Esta Emenda trata apenas de dispor quais atividades descritas nos incisos do art. 2º do projeto de lei serão contempladas com o desconto do IPTU no percentual de 3%. Sendo assim, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Modificativa nº 5: Altera o artigo 2º do Projeto nº 39/2021 modificando o inciso III.

Esta Emenda trata apenas de alterar o inciso III quanto ao percentual de desconto no pagamento do IPTU de 4% para 1% para a atividade descrita no inciso V do art. 2º do projeto de lei. Sendo assim, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Aditiva nº 6: Altera o artigo 2º do Projeto nº 39/2021 adicionando o inciso IV.

Esta Emenda trata apenas de alterar o art. 2º do projeto de lei para o fim de acrescentar-lhe o inciso IV que define o percentual de 4% para desconto no pagamento do IPTU quanto às medidas descritas nos incisos VI e VII do art. 1º. Sendo assim, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Aditiva nº 7: Altera o artigo 6º do Projeto de Lei nº 39/2021 adicionando o inciso § 4º e parágrafo único na sequência.

Esta Emenda apenas acrescenta no art. 6º do Projeto de Lei nº 39, de 2021, procedimentos descritos no § 4º (parecer técnico) e no parágrafo único (possibilidade de exigência de documentação complementar a critério da autoridade tributária), que os interessados em obter o desconto no pagamento do IPTU devem se submeter. Sendo assim, nada há a ser oposto quanto a isso e, portanto, a redação proposta nesta Emenda apresenta-se viável e adequada.

Emenda Aditiva nº 8: Adiciona o artigo 8º no Projeto nº 39/2021, que trata sobre a vigência.

Com relação à técnica legislativa, é preciso observar a regra do art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Porém, a regulamentação da lei é uma prerrogativa privativa do Executivo, conforme art. 96, inciso IV, da Lei Orgânica do Município:

Art. 96. **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Por oportuno, informamos a jurisprudência do TJRS sobre este aspecto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. **Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)**

Assim, o Legislativo não pode dispor esta determinação ao Executivo para regulamentar a lei ou dispor período de vacância para entrada da lei em vigor. Portanto, inviável em

parte a Emenda Aditiva nº 8. A cláusula de vigência do art. 8º deve ao final do texto do projeto de lei apenas com os dizeres “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”, ficando a regulamentação da lei a cargo do Executivo.

IV. Diante de todo o exposto, conclui-se que a viabilidade do Projeto de Lei nº 39, de 2021, passa necessariamente pela consideração de todas as observações feitas nesta Orientação Técnica, especialmente quanto à criação de um desconto em imposto para incentivar arborização no Município e das medidas de responsabilidade fiscal que devem acompanhar um ato como este.

Ao constar de projeto de lei específica, os descontos pretendidos no art. 2º devem estar obrigatoriamente acompanhados dos estudos que demonstrem o impacto que aqueles percentuais a menos na arrecadação de IPTU causará às contas Município, bem como as medidas de responsabilidade fiscal que demonstrem a compensação da renúncia de receita a que o Município se sujeita com a sua concessão, consoante dispõe a Lei Complementar nº 101, de 2000.

Reiteramos também a especial atenção quanto ao art. 3º do projeto de lei analisado, pois a sua permanência no texto constitui impedimento à completa viabilidade da proposição, por conterem a atribuição de obrigações diretamente ao Executivo. Já os demais artigos, a rigor, não chegam a conter inconstitucionalidades.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, também pode-se fazer a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

Segundo o princípio comezinho em direito de que o acessório segue o principal, a viabilidade das emendas depende obrigatoriamente da viabilidade do projeto de lei. Caso o Projeto de Lei nº 39, de 2021, esteja instruído com todos os estudos de impacto e os documentos exigidos pela LRF, em relação às Emendas nº 1 a nº 8 opina-se o seguinte:

- Pela viabilidade das Emendas Modificativas nº 2 a nº 5 e das Emendas Aditivas nº 6 e nº 7;
- Pela inviabilidade da Emenda Aditiva nº 8.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

MAA

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..