



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO DE LEIS

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PARECER CONJUNTO

Encontra-se para apreciação conjunta destas Comissões Permanentes o Projeto de Lei Complementar nº 67/2017, de autoria do Executivo municipal, que concede isenção sobre o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU, dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa I.

No ponto, o parecer conjunto tem fundamento regimental no art. 239, que condiciona a confecção deste a necessidade do pronunciamento de mais de uma Comissão Permanente sobre determinada matéria, tal como a situação específica do PLC.

O Vereador relator aponta a devida competência municipal para legislar sobre o interesse local, vide art. 5º, inciso III da LOM, ressaltando o precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Os Municípios são dotados de autonomia financeira, que é a capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência (CF, art. 30, III), tornando Constitucional a apresentação da referida proposição Complementar.

A materialidade do projeto, fora a instituição do benefício fiscal da isenção do IPTU aos proprietários de imóveis, parcelados, do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa I.

Além do mais, deve-se notar que o incentivo fiscal é um instrumento de dirigismo econômico, situado no campo da extrafiscalidade e implica em redução da receita pública. Sendo assim, qualquer matéria de finança pública deve atenção ao disposto no art. 150, §6º da Constituição Federal que obriga a:

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.

O PLC em estudo atende ao mandamento Constitucional visto que, já em sua ementa, deixa antever que o assunto tratado é um benefício fiscal tratado por lei específica, conforma determina a Carta Magna.



E tratando da exigência de lei específica contida no art.150 § 6º da CF (reproduzido no art.163 § 6º da Constituição Paulista), assenta *Roque Carrazza* que “**qualquer vantagem fiscal (‘subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão’) só será válida se objeto de ‘lei específica’ da pessoa política, isto é, que ‘regule exclusivamente’ tal matéria.** Daí podermos falar em princípio da especificidade e exclusividade das leis tributárias específicas. Portanto, nenhum benefício fiscal pode ser disciplinado em lei voltada a outros temas. Graças à determinação constitucional, evita-se que emendas capciosas induzam parlamentares menos avisados a aprovar, sem que o percebam, favores fiscais que nada têm a ver com o assunto central do ato normativo que estiver em votação.” (ob. cit., p.863).

Desta forma, a iniciativa e a formalidade Constitucional estão devidamente atendidos pelo projeto de Lei Complementar, tornando-o apto a tramitar perante a Casa Legislativa.

Superada a questão da formalidade, cumpre averiguar os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00. A LRF é um instrumento utilizado para controle e gestão dos gastos públicos, com o fim de dar publicidade e responsabilidade dos gestores da coisa pública.

Tratando especificamente da concessão de benefícios fiscais, a LRF aborda na seção II – art. 14 e incisos – da renúncia de receita. O orçamento público, assim como o doméstico, parte da premissa de que: para que alguém deixe de contribuir, outra pessoa deverá contribuir em dobro, ou segundo a máxima de Milton Friedman: *não existe almoço grátis*.

Na análise prática, o art. 14 e incisos, exigem requisitos para que o benefício fiscal seja implantado. Em linhas gerais o gestor público deve apresentar o impacto financeiro para o exercício atual e os dois subsequentes, a adequação a LDO e a 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 ou 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.

Seção II

Da Renúncia de Receita

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 que 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;

I - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A mencionada lei complementar permite um rigoroso controle de legalidade dos atos expedidos pelo poder público. Muito embora o Executivo seja o “senhor do orçamento”, sua atuação está balizada dentro de preceitos que devem ser atendidos, sob pena de responsabilidade.

É de se observar que o referido PLC apresenta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que vai entrar em vigor (2017) e os dois subsequentes (2018 e 2019). Como também há a indicação da compensação financeira pela questão do aumento da receita.

ESTIMATIVA DE IMPACTO (EXERCÍCIO ATUAL + 2 SUBSEQUENTES)		
VALOR (R\$)		
EXERCÍCIO 2017	EXERCÍCIO 2018	EXERCÍCIO 2019
R\$ 2.095.678,50	R\$ 2.095.678,50	R\$ 2.095.678,50
0,19%	0,18%	0,17%

COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS DA RENÚNCIA DE RECEITA

A compensação dos efeitos financeiros da renúncia de receita será mediante:

Aumento da receita;

Ordenador

Data: 12/12/2017

De início, não se observa o total atendimento ao disposto contido no art. 14, *caput*, da LRF. Muito embora o PL contenha a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, não se vislumbra em seu texto, o atendimento ao art. 66, da Lei Municipal 5.698/16 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LRF exige que a concessão do benefício atenda ao disposto na LDO e esta, por sua vez, no art. 66, determina que os projetos de Lei aprovados no exercício de 2017, que resultem em renúncia de receita em razão de concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receita e despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, **no máximo, 5 (cinco) anos**.

Art. 66. Os projetos de lei aprovados no exercício de 2017, que **resultem em renúncia de receita** em razão de concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas e despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos.

O PLC determina que o programa de benefício tem caráter permanente, visto que não traz, em seus termos, a referida cláusula de vigência.

Assim, nos termos do art. 36, §1º da LOM c/c art. 66 da LDO, o relator sugere emenda aditiva, visando afastar o vício que o inquina de ilegalidade, ciente de que a proposta tem relação direta e imediata com a matéria contida na proposição principal.

Outro ponto importante a destacar é a compensação dos efeitos financeiros da renúncia de receita. Nos termos supramencionados contidos no PL, tal ação seria recompensada com: aumento de receita.

Ocorre que, realmente a LRF permite indicar que a compensação se dará mediante aumento de receita, mas para que isto ocorra, exige, no §2º que se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício, de que trata o *caput* do artigo, decorrer da condição contida no inciso II (aumento de receita), **o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, que aponta as seguintes:**

Art. 14 (...)

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 LRF não permite a indicação genérica do aumento de receitas. O TCU, no **Acórdão TC nº 003.850/2016-1**, destacou que as medidas de compensação requeridas pelo inciso II do art. 14 da LRF devem vigor no exercício em que iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, observe o entendimento exarado:

12. Assim, a partir do alinhamento interpretativo ora exposto, pode-se afirmar, em resposta à pergunta formulada na presente consulta, que: **a exigência de implementação de medidas de compensação para concessão ou ampliação de renúncias de receitas é considerada cumprida a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de lei ou de decreto, na data de publicação da lei ou do decreto, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício.** Em complemento, entende-se que, se a elevação de alíquota for promovida por meio de medida provisória, a medida de compensação restará implementada, para fins do disposto no art. 14, inciso II e § 2º, da LRF, somente a partir da data de conversão da medida provisória em lei.

No caso, o projeto pretende entrar em vigor no exercício de 2017 – com efeitos retroativos – sendo que não determina a medida de compensação a ser utilizada no período, nem informa se há valor suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia neste exercício, e quais serão as medidas para os próximos dois, destoando do expressamente determinado na LRF.

A sugestão é que o autor da proposição apresente o meio pelo qual obteve o aumento de receita para o exercício de 2017 e as demais formas de compensação para os exercícios financeiros, com o fito de suprir a exigência prevista na LRF.

Outro ponto a considerar é o disposto no art. 89 da LOM que determina: *no caso de concessão de anistia ou remissão de créditos tributários, os contribuintes que tenham recolhido os seus débitos, em tempo hábil, terão direito de ressarcimento relativo à diferença entre o montante efetivamente recolhido, corrigido monetariamente, e o benefício objeto de anistia ou da remissão.*

Com efeito, o projeto tornando-se lei e entrando em vigor neste exercício, pode vir a gerar demandas judiciais que repercutam diretamente na estimativa de R\$ 2.095.678,50 (dois milhões, noventa e cinco mil, seiscentos e setenta e oito reais e cinquenta centavos) de impacto financeiro-orçamentário.

Assim, se fazem necessários os devidos esclarecimentos, no sentido de que a não atenção aos preceitos estabelecidos na LRF pode vir a configurar o crime de improbidade administrativa, nos termos dos art. 10 e 12 da Lei 8.492/17, que expressamente aduzem:



Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VII - **conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, **se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Por fim, o relator conclui pela **aprovação com emendas** do Projeto de Lei Complementar nº 67/2017, desde que sanadas pelo autor as informações exigidas em Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, estas Comissões Permanentes emitem, de forma unânime, parecer favorável ao Projeto de Lei Complementar em esboço, com termos remissivos ao entendimento do Vereador relator.

Sala das Comissões, 21 de dezembro de 2017.

Vereador Bruno Lambreta

Presidente da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Vereador Rozael do Divinópolis

Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento



Vereador Marcelo Gomes

Membro da Comissão de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento

Vereador Pierson Leite

Membro da Comissão de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento