

P A R E C E R

Nº 2235/2023¹

- TB – Tributação. IPTU. Incentivo ao meio ambiente e requisitos da LRF.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito de PL substitutivo, de iniciativa parlamentar, que institui Programa de incentivo à sustentabilidade urbana e estabelece desconto de 1,5% no IPTU, cumulativamente até o limite de 7,5%, nas condições que especifica.

RESPOSTA:

A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 10.241, de 03 de setembro de 2012, do Município de Sorocaba. Norma que dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores mediante desconto do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido que, em matéria tributária, **a competência legislativa é corrente**. (TJ/SP, na ADI 0276291-43.2012, g.n.)."

O município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal (art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF). A tradicional função da tributação é arrecadatória.

Todavia, a extrafiscalidade tributária, quanto às funções de estimular e desestimular condutas ganham maior importância, considerando o contexto econômico, social, socioambiental, dentre outros. A função indutiva da tributação ocorre, por exemplo, quando a desoneração de tributos estimula comportamentos.

Segundo Roque Antônio Carrazza, a extrafiscalidade ocorre:

"quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculos dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa." (Curso de Direito Constitucional Tributário. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 101).

A desoneração tributária (inclusive a título extrafiscal) depende, no caso concreto, de atendimento aos requisitos financeiros (art. 14 da LRF) e orçamentários (art. 165 da Constituição). No âmbito dos Tribunais de Contas colacionamos:

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA (...) RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela

doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis (...). (Plenário, TCU, Acórdão 1907/2019, g.n.)."

No Parecer IBAM 1852/2015, foi assinalado que:

"Projeto de Lei que visa instituir IPTU 'Verde/Sustentável'. Possibilidade. Renúncia de receita. Tributação indutiva (...) **desde que acompanhada das exigências da LRF cabíveis**". (parecer IBAM 1852/2015, g.n.)

Ainda, o art. 3º, §2º do PL, por exemplo, confere atribuição à Secretaria municipal de meio ambiente. Conquanto tenha o Legislativo competência na seara tributária, não cabe a este Poder a atribuir funções a órgãos do Executivo. Neste sentido:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001. (...). Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta. (STF, ADI 2800/RS)."

Quanto ao tema, nos manifestamos nos pareceres 0645/21 e 1365/19, dentre outros:

"O Legislativo tem competência para legislar sobre temas

específicos de direito tributário e não para criar Programa de governo (...), o PL tal como formulado vai além de legislar sobre direito tributário e, por conseguinte, viola o princípio da separação de Poderes, motivo pelo qual concluímos que não reúne condições para validamente prosperar".

Pelas razões expostas, concluímos que o PL, de iniciativa parlamentar, não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2023.