



instituto brasileiro de
administração municipal



Parte integrante do Parecer n.º 241/2017 Unaf. 27/12/2017
Relator

PARECER

Nº 1852/2015

- TB – Tributação. Projeto de Lei que visa instituir IPTU 'Verde/Sustentável'. Possibilidade. Renúncia de receita. Tributação indutiva. Período eleitoral. Restrições. Considerações a respeito.

CONSULTA:

Município indaga sobre a constitucionalidade de projeto de lei que visa instituir isenção fiscal para imóveis que atenderem critérios relacionados à preservação ambiental.

A consulta veio documentada do referido projeto de lei.

RESPOSTA:

Trata-se de projeto de lei que visa instituir o chamado IPTU Sustentável, com objetivo de fomentar a conservação do meio ambiente mediante a criação de desconto no valor do IPTU para o contribuinte que construir ou reformar o seu imóvel residencial, implantando sistemas ecoeficientes em seu imóvel, quais sejam, sistemas de captação de água da chuva e de reuso da água, sistema de aquecimento hidráulico solar e a liberação de áreas permeáveis.

Preliminarmente, vale destacar a importância de iniciativas de lei que visam incentivar a população a preservar e conservar o meio ambiente, concedendo benefícios fiscais mediante a adoção dos princípios de sustentabilidade nas edificações.

Estamos diante, portanto, da função extrafiscal dos tributos. Como se sabe, a tributação possui duas finalidades: a fiscal, e a extrafiscal. No primeiro caso, o objetivo é meramente arrecadatório, com



vistas a abastecer os cofres do Estado para que o mesmo cumpra com suas funções. No segundo caso, o objetivo é induzir o contribuinte a praticar ou a deixar de praticar determinado ato. Caso a intenção seja estimular um determinado comportamento, estamos diante da indução positiva (que ocorre normalmente mediante a desoneração tributária). A indução negativa, ao contrário, ocorre quando o Estado entende que determinado comportamento não é benéfico para a sociedade, onerando, assim, a conduta com a instituição ou aumento de tributo incidente sobre a mesma.

Salienta-se que as proposições que tratam de matéria tributária são de iniciativa concorrente, o que significa dizer que tanto a Câmara como a Prefeitura são competentes para propor e aprovar normas a respeito (art. 61, §1º da CRFB). Entretanto, encontra-se o Legislativo impedido de iniciar leis que alterem a execução orçamentária, por força da regra do caput do art. 165, CRFB. Ademais, a edição de leis, qualquer que seja a iniciativa, que impliquem em alterações na legislação tributária, só podem ser aprovadas se tais mudanças estiverem previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CRFB, art.165, § 2º), e com observância aos pressupostos para a renúncia de receita dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 14, I e II).

Tais medidas deverão ser implantadas antes da edição do ato de concessão do incentivo ou do benefício fiscal. Em outras palavras. Caso a LDO, vigente em 2014, não preveja a possibilidade de alteração na legislação tributária e/ou concessão de isenções e suas repercussões (CRFB, art. 165, §§ 2º e 6º), isso impede a iniciativa de Vereador em Projeto de Lei concedendo isenções tributárias, já que eventual mudança na LDO em curso é de iniciativa privativa do Executivo. Se a Câmara pretender conceder benefícios da espécie no exercício de 2015, poderá, a seu tempo, fazer as previsões cabíveis na LDO e na LOA a vigorar naquele exercício, mediante emendas, se adequadas. Em suma, não é possível a aprovação de isenções num determinado exercício, com base na legislação orçamentária do exercício anterior.

Dessa forma, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as



medidas de compensação cabíveis.

Outrossim, cabem algumas considerações sobre aspectos do Projeto de Lei. Com relação ao artigo 9º, entendemos que em vistas ao caráter indutivo do projeto de lei, o comando constante deste artigo poderá fazer com que o mesmo venha se tornar inócuo. É sabido que grande parte dos Municípios brasileiros concede desconto de 10% para o pagamento de cota única do IPTU. Ainda que uma grande parte da população realize tal pagamento de forma parcelada, o custo das obras para adequar o imóvel aos benefícios previstos na lei será muito grande. O interesse econômico preponderará, em sua grande maioria, ao interesse coletivo (no caso a conservação ambiental). Talvez seja o caso de acumular o benefício do IPTU Sustentável ao do pagamento em cota única, mas em um percentual menor. Ou então fazer o acúmulo por tempo determinado, p.e. 5 anos, para então facultar ao contribuinte qual desconto ele prefere.

No que tange à indagação sobre possibilidade de promulgação de projeto de lei que institui isenção fiscal, ainda que parcial, em ano eleitoral, a norma do §10 do art. 74 da Lei nº 9.504/1997 assim dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (grifos nossos)

Em matéria análoga, entende o Tribunal Superior Eleitoral que a concessão de benefício fiscal que importe em redução do valor da dívida ativa ou dos tributos devidos pelos contribuintes é equiparada à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios atraindo, desse modo, o regramento contido no § 10 do art. 73, da Lei Federal 9.504/97. Confira-



instituto brasileiro de
administração municipal



se:

Município. Dívida ativa. Ano das eleições. Benefício fiscal. Conduta vedada. Caracterização. Decorre do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública. Ao administrador público somente é dado fazer o que é autorizado em lei, tendo em conta o princípio da legalidade estrita, enquanto o particular encontra obstáculo quando existente disciplina proibitiva. A interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes para determinada candidatura. De início, benefícios concernentes à dívida ativa do município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo ocorre, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim. Sendo assim, a norma do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do município, bem como o encaminhamento de projeto de lei à Câmara de Vereadores, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes. (Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 20.9.2011).

Assim, é de se dizer que a Lei nº 9.504/1997 procura vedar concessão de favores, programas e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos. É nítido e claro, para nós, que haverá dividendos políticos no caso da aprovação e promulgação e execução desta lei, em especial no ano eleitoral. Ademais, é de se discutir que o mero encaminhamento deste Projeto de Lei pode vir a ser considerado como infração à norma eleitoral supracitada. Quer nos parecer, portanto, que a execução do Projeto de Lei em ano eleitoral, caso aprovado, importará em desequilíbrio eleitoral que a Lei nº 9.504/1997 veda. O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO) recentemente decidiu que houve não infração à legislação eleitoral em virtude da lei que reduzia alíquota de imposto ter tido sua eficácia suspensa pelo próprio Poder Executivo em ato contínuo à promulgação da lei (Recurso Eleitoral nº 46-11.2012.6.09.0001, de 10/10/2013, Relator Juiz

Wilson Safatle Faiad). Analisando a decisão em comento, tal julgado provavelmente condenaria o Prefeito que não tivesse sustado os efeitos da lei (que, diga-se de passagem, foi por ele enviada à Câmara Municipal).

Ressalte-se, ainda, que o TRE/RO estabeleceu entendimento similar ao do TSE e do TRE/GO na Resolução de Consulta nº 32/2012.

Pelo exposto, considerando a importância da concessão de incentivos fiscais em prol da conservação ambiental, conclui-se que a viabilidade do projeto de lei analisado, em consonância ao ordenamento jurídico vigente, dependerá necessariamente da observância dos requisitos estabelecidos pelas Leis de Responsabilidade Fiscal e Diretrizes Orçamentárias. Ademais, efetuadas as ressalvas relacionadas às restrições de ordem eleitoral, não se vislumbra qualquer óbice que impeça a promulgação da lei no exercício em curso, desde que se altere a cláusula de vigência constante de seu artigo 13 para 2017.

É o parecer, s.m.j.

João Lopes de Farias da Matta
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2015.