

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI 20/2024

EMENTA: Direito administrativo. Análise. Legalidade e constitucionalidade. Projeto de Lei 020/2024. Legislativo. Moeda Verde. IPTU. Município. Impossibilidade.

1. RELATÓRIO

Por meio da Comissão de Legislação e Justiça, fora requerido Parecer Jurídico sobre o Projeto de Lei nº 20/2024, originário do **Poder Legislativo**, de autoria da Vereadora, em exercício, **JÉSSYCA MÔNICA DE LIMA CAVALCANTI**, dispondo sobre criação do Programa Moeda Verde de incentivo à reciclagem, promoção da educação ambiental e valorização de catadores e associações, com consequente abatimento do IPTU em Santa Cruz do Capibaribe-PE.

É o Relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O art. 192, §1º do Regimento Interno desta Casa de Leis, nos ensina que o parecer jurídico consistirá apenas na **análise opinativa** sobre Constitucionalidade ou Legalidade, da matéria, objeto do Projeto de Lei.

Este é o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**, no tocante a pareceres jurídicos opinativos, vejamos:

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICOJURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o

torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250).

O objeto discutido no Projeto em análise não se trata de matéria restrita a Lei Complementar, portanto pode ser tratada por **Lei Ordinária**, devendo ser votada e aprovada com quórum de **maioria simples**, ou seja, com voto favorável da maioria dos Vereadores presentes, tudo em conformidade com os arts. 121, 122 e 123 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Inicialmente, o presente projeto versa sobre o incentivo à reciclagem e promoção de educação ambiental, de modo que, neste ponto observa-se que a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum e a proposta não adentra às matérias reservadas ao poder executivo, conforme o artigo 30 da Lei Orgânica.

Relativamente à eventuais despesas, em repercussão geral reconhecida com mérito julgado, o Supremo Tribunal Federal assim já se pronunciou:

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. [ARE 878.911 RG, REL. MIN. GILMAR MENDES, J. 29-9-2016, P, DJE DE 11-10-2016, TEMA 917].

Dessa forma, a proposta de se criar um programa Municipal de Incentivo à preservação do meio ambiente não está dentre as matérias reservadas ao Executivo, razão pela qual poderá tramitar regularmente.

Por outro lado, o presente projeto de lei, também versa sobre a possibilidade de abatimentos no Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), além do abatimento em taxas cobradas pelo Poder Executivo Municipal pelo uso de serviços públicos, com base na quantidade de material reciclado mensalmente.

É importante destacar o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou jurisprudência no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente. Assim, tanto o Poder Legislativo, quanto o Poder Executivo, são concorrentes para iniciar o processo legislativo para a edição de lei que conceda isenção fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária, desde que acompanhada

do respectivo impacto financeiro (LC nº 101/2001).

Em que pese, reconheça a possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso a vereadora Jéssyca Cavalcanti, ter a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matéria tributária, há outros requisitos de ordem legal que devem ser seguidos para que o projeto possa tramitar, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compulsando a presente Proposição, verifica-se que o processo legislativo se encontra desacompanhada dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, como, no caso, a renúncia de receita, conforme determinado pela LC nº 101/2001, Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe em seu artigo 14, *in verbis*:

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.

Como se denota, é indispensável a previsão dos efeitos das alterações da legislação tributária possa produzir, quantificadas e medidas, visto que, além de atender o estabelecido na Constituição Federal e na LRF, "permite a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitam a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido".

Em verdade, o benefício fiscal previsto na proposição em exame, embora vise incentivar medidas de proteção e conservação do meio ambiente, atenta contra a razoabilidade (ou proibição de excesso), que, na Constituição Federal, encontra assento no art. 37, servindo tal princípio de limite à atuação do legislador, o qual, para que se atinja determinados fins, deve empregar os meios estritamente necessários, adequados e proporcionais.

Nunca é demais lembrar que o poder de tributar e o poder de isentar representam o verso e o reverso da mesma moeda. Nesse sentido, José Souto Maior Borges leciona que:

[...] o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Todos

os problemas revelados na área do tributo podem ser estudados na ótica oposta, qual seja a isenção. Da mesma forma que existem limitações ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, haja vista que ambos não passam do verso e reverso da mesma medalha. Ou seja, o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso.

Portanto, em que pese o mérito da proposição, sustento que a iniciativa, em comento, ofende a ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, especialmente os princípios da razoabilidade, igualdade tributária, interesse público e capacidade contributiva, além de não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pela LC nº 101/01 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. CONCLUSÃO

Portanto, analisando a proposição em tela, **vislumbro Inconstitucionalidade e Ilegalidade**, havendo óbice legal para sua apreciação pelo Plenário.

Diante do exposto, **OPINO** pelo não prosseguimento do Projeto de Lei em apreço.

É o parecer. S.M.J.

Santa Cruz do Capibaribe-PE, 16 de outubro de 2024.

JOSÉ CORDEIRO JUNIOR

Assessor Técnico Jurídico

OAB/PE nº 62.271