

PARECER: LEI DE INICIATIVA POPULAR PARA REVOGAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO IPTU. INCONSTITUCIONALIDADE<sup>1</sup>

Fábio César Teixeira

*Procurador do Município de Londrina, ocupante da função de Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos - GALN. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Penal e Processual Penal. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Diretor de Assuntos Jurídicos e Institucionais da Associação dos Procuradores do Município de Londrina - APROLON.*

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE REVOGA AS LEIS 12.575/2017 E 12.647/2017, QUE INSTITUI A NOVA PLANTA GERAL DE VALORES PARA FINS DE IPTU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE PRÉVIA PARA SUBSIDIAR POSICIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO NO TRÂMITE LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: IMPACTO FINANCEIRO NÃO CALCULADO.

A Secretaria Municipal de Governo consulta esta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei acima mencionado, de autoria popular, pelo qual se pretende a revogação das Leis 12.575/2017 e 12.647/2017, pelas quais se instituiu a nova Planta Geral de Valores para fins de IPTU e outras providências, para que o Executivo possa se posicionar acerca do trâmite do referido processo legislativo.

Passemos à orientação.

Antes de tudo, deve ser ressaltado que a análise prévia pela Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da Procuradoria-Geral do Município de projetos de atos normativos deve se pautar em seus critérios formais, sendo indevida a incursão deste órgão de assessoria jurídica na adoção, ou não, da medida ou da política pública encetada na proposta, próprios da atividade político-administrativa (e não jurídica), salvo nos casos de flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Outrossim, foi requerida a apreciação do projeto em regime de urgência, sendo que o projeto foi encaminhado para a essa Gerência com prazo ínfimo, de apenas **1 dia**, para manifestação. É preciso ressaltar, conforme tem constado nas manifestações da GALN, até para o fim de se resguardar a atuação da Procuradoria, que a análise célere pode, em algum grau, prejudicar a extensão e a profundidade do opinativo. Complementarmente, é preciso consignar que a distribuição de matérias em regime de urgência interfere, invariavelmente, nos prazos de consultas anteriormente distribuídas à consultoria jurídica. Por fim, a regra não pode ser usurpada pela exceção, de modo que a maioria das consultas sejam remetidas com o pedido de urgência.

---

<sup>1</sup> A presente publicação é parte do Parecer Jurídico n. 949/2018, exarado em 19/09/2018.

Passando, por fim, à apreciação do projeto de lei em questão, tem-se que duas iniquidades, *a priori*, são observadas, e que devem ser perquiridas e discutidas no trâmite legislativo.

Em **primeiro lugar**, em que pese a inegável abertura constitucional dada à iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei, tem-se que esta encontra limite no que concerne às matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, previstas no art. 61, § 1º, da CF e, localmente, no art. 29 da LOM.

Com efeito, a iniciativa popular de leis – forma de exercício direto da democracia pela própria população (art. 1º, parágrafo único, da CF) – insere-se nutro contexto, qual seja, da possibilidade de que a chamada *iniciativa concorrente* do processo legislativo (art. 61, *caput*, CF), também possa ser exercida diretamente pela população, conforme previsão e requisitos do § 2º do art. 61, da CF (e, localmente, do art. 9º da LOM).

Mas a chamada *iniciativa privativa* do processo legislativo – da qual o art. § 1º do art. 61 da CF é exemplo – não pode ser exercida por ninguém mais senão seu titular exclusivo, nem sequer delegada.

A doutrina especializada possui tal entendimento: “A *iniciativa geral* – regra de que a *iniciativa reservada* é a exceção – compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer das casas do Congresso. E, *acréscimo da Constituição em vigor, ao povo*. Observe-se que, em face das reservas de iniciativa adiante examinadas, rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente *iniciativa geral*. (...) Seguindo uma tendência difundida, a Lei Magna de 1988 consagra a *iniciativa popular* (art. 61). É esta uma iniciativa geral no sentido acima, já que não está adstrita a matérias determinadas. Pela lógica, todavia, não alcança as matérias reservadas” (FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 4 ed, São Paulo: Saraiva, p 207)

A título exemplificativo, a Constituição do Estado de São Paulo previu, expressamente, a *exclusão* da iniciativa popular para projetos de lei quando se cuida de matéria reservada (privativa), *ex vi* seu art. 24, § 3º, item 5:

*Artigo 24. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

(...)

§ 3º O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

(...)

5. não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição;

*In casu*, a nosso sentir, como a Lei 12.575/2017 cuidou da alteração de toda a base de cálculo do IPTU desta cidade, com evidentes reflexos orçamentários, não se cuida de mera lei tributária, mas, sim, de verdadeira hipótese de fixação de novas receitas orçamentárias municipais, de modo que sua iniciativa deveria ser restrita ao Chefe do Executivo, na forma determinada pela LOM:

Art. 29. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre:

(...)

IV - Matéria orçamentária.

Art. 98. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - O Plano Plurianual;

II - As Diretrizes Orçamentárias;

III - Os orçamentos anuais.

Art. 100. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, de caráter anual, compreenderá:

I - As metas e prioridades da Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;

(...)

III - As projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente;

(...)

V - Os critérios para a distribuição dos recursos para os órgãos dos Poderes do Município;

Art. 101. A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

(...)

§ 1º O Projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo setorizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 2º A Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

A nosso sentir, a lei de instituição da PGV, portanto, transborda a pecha de mera “lei tributária”. Por meio dela, afetou-se todo o orçamento público, através de novos critérios para a previsão da receita pública nos exercícios vindouros à sua vigência.

E, como tal, evidentemente que tal situação impacta diretamente nas leis orçamentárias, tanto aquelas referentes ao presente exercício (LDO e LO), quanto ao Plano Plurianual anual, relativamente à expectativa de receitas tributárias a serem arrecadadas, para custear toda a despesa e investimentos públicos necessários.

Exatamente por isso, a jurisprudência do E. TJPR reconhece a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para leis tributárias com reflexos orçamentários diretos, como se verifica:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI EDITADA PELA CÂMARA MUNICIPAL - DESCONTOS E PARCELAMENTOS NO PAGAMENTO DE MULTAS E TRIBUTOS - LEI TRIBUTÁRIA BENÉFICA - IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO INDIVIDUOSO - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º E 133 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO, COM EFEITOS EX TUNC, POR MAIORIA. I - A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual e de iniciativa do Poder Executivo, contém a previsão das alterações da legislação tributária para aquele exercício, logo, é inadmissível qualquer manobra de renúncia fiscal que colha de surpresa aquele que, legal e constitucionalmente, detém capacidade jurídica para administrar o município. II - A concessão de descontos e parcelamentos para débitos concernentes a tributos e respectivas multas de contribuintes em atraso, por lei de iniciativa da Câmara Municipal, implica na vulneração frontal aos artigos 7º e 133 da Carta Estadual Paranaense que veda a delegação de poderes e o exercício de um poder pelo de outro.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 708926-5, Rel. p/ o Acórdão Des. Paulo Roberto Hapner, j. 18.02.2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL PREVENDO ISENÇÃO FISCAL DE ISSQN - CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL - VIOLAÇÃO AO PROCESSO LEGISLATIVO - ART. 66 INC. II E ART. 133 AMBOS DA CE/PR - INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - INICIATIVA DE LEI PRIVATIVA DO PREFEITO - MATÉRIA FINANCEIRA QUE POSSUI REPERCUSSÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA AO PREVER ALTERAÇÃO DE LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA - LESÃO AO DESPROVER O MUNICÍPIO DE RENDA - INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL DECLARADA - ACÇÃO DIRETA PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC JULGANDO-SE PREJUDICADA A COGNIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM VIRTUDE DE ADOÇÃO DO RITO SUMÁRIO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI N. 9868/99. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(TJPR, Órgão Especial, ADI 763950-9, Rel. Des. Rafael Augusto Cassetari, j. 06.08.2012)

Logo, como a matéria versada no PL em apreço seria de *iniciativa privativa* do Chefe do Poder Executivo, parece descabida, por mais louvável que seja, a tramitação de projeto de lei que não tenha sido por ele, exclusivamente, deflagrado, incorrendo-se em *inconstitucionalidade formal subjetiva*, também chamado de *vício de iniciativa*.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADI), colhendo-se, exemplificativamente, os seguintes arestos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - *Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ilustre Prefeito do Município de Sorocaba-SP em face da Lei Municipal nº 10.419, de 3 de abril de 2013 - Criação de Órgão Público Municipal - Projeto de lei de iniciativa popular - Inconstitucionalidade formal* - Processo legislativo de *iniciativa exclusiva* do Chefe do Poder Executivo Municipal - Aumento de despesa pública sem especificação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos - Dessa

forma, havendo violação aos arts. 24, § 2º, item 2, 25 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, é de rigor a procedência da presente ação.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 0097453-44.2013.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 11.09.2013)

*Ação direta de inconstitucionalidade – Município de Rosana – Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 2014, que institui o Plano Diretor do Município - Inconstitucionalidade – Legislação de iniciativa popular – Impossibilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Competência do Executivo Municipal usurpada – Não observado o devido processo legislativo, ausentes estudos prévios, planejamento técnico e efetiva participação da comunidade - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.*

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2114742-82.2015.8.26.0000; Rel. Des. Ademir Benedito, j. 09/12/2015)

E, ainda, no âmbito do E. TJPR:

*APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE VEREADORES. NEGATIVA A TRAMITAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROJETO DE LEI. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Existem matérias legislativas de competência privativa de determinados entes e que não podem ser objeto de projeto de lei de iniciativa popular (art. 29, V, da CF). 2. O subsídio de Vereadores é de iniciativa privativa da Câmara Municipal e, ainda, nunca para a própria legislativa, mas para a seguinte, nos termos do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. RECURSO NÃO PROVIDO.*

(TJPR, 5ª C.Cível, AC 1566511-1, Rel. Des. Nilson Mizuta, j. 18.10.2016)

De outra banda, nem a disposição do art. 9º, § 2º da LOM, replicando por simetria o disposto no art. 13, § 2º, da Lei 9.709/1998, (“O projeto de que trata este artigo não poderá ser rejeitado por vício de forma, devendo a comissão competente da Câmara providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação”), modifica tal entendimento, visto que tal norma visa apenas conferir maior concretude à iniciativa popular, desvencilhando-a de meros *erros formais*, tais como as impropriedades técnico-legislativas ou redacionais mencionadas, as quais, assim, devem ser corrigidos pela Câmara Municipal no trâmite do processo legislativo.

Entretanto, respeitosamente a quem entenda em eventual sentido diverso, o vício formal ali mencionado não pode significar que esteja autorizado o autor popular da proposta a sobrepujar hipóteses de inconstitucionalidades formais do projeto de lei, como o vício de iniciativa, porque como já afirmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 1.391-2, Rel. Min. CELSO DE MELLO, “o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traz vício de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”.

O vício de iniciativa é de tal forma intenso que inquina de inconstitucionalidade a norma *ab ovo*, sem a possibilidade de sua posterior convalidação, nem que haja a eventual sanção da proposta pelo Chefe do Executivo, conforme iterativo entendimento do E. STF: “A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentabilidade da Súmula 5/STF”. (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007). Em igual sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011.

Assim, em nossa visão, a proposta legislativa aqui analisada encontra-se inquinada de vício de iniciativa, caracterizando-se hipótese de inconstitucionalidade formal-subjetiva que desaconselha sua aprovação.

Em **segundo lugar**, também se observa que, a princípio, operou-se caso de *inconstitucionalidade material* da proposta legislativa analisada, por colidir com o princípio constitucional disposto no art. 113 do ADCT da CF:

*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

A novel previsão constitucional, acrescida pela EC 95/2016, em verdade veio a erigir ao *status* de princípio constitucional norma legal preexistente (art. 14 da LC 101/2000), tornando, doravante, possível o questionamento acerca da inconstitucionalidade material de normas legais que assim não o prevejam.

Na mesma toada, também é questionável, em nome do *Princípio da Legalidade Administrativa* (art. 37, *caput*, CF), a norma legal que modifica a receita pública municipal sem o atendimento aos critérios eminentemente técnicos, de contabilidade pública, previstos no art. 12 da LRF:

*Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.*

*§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.*

*§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.*

*§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.*

Outrossim, dispõe expressamente o art. 14, da LRF, as condições para que a renúncia de receita tributária possa ser compreendida como inserta na Legalidade Administrativa:

*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.*

Veja-se, pois, que a renúncia de receita tributária se prende a critérios formais previstos na lei, e apenas é entendida como possível quando ocorrer ao menos das seguintes condições: (i.) demonstração que a renúncia foi considerada na Lei Orçamentária, e que não afastará o cumprimento das metas fiscais da LDO; e/ou (ii.) acompanhar-se de medidas de compensação, pelo mesmo período da estima de impacto orçamentário-financeiro.

A hipótese (i.), acima, claramente não se amolda ao presente caso, considerando que a renúncia de receita versada no PL112/2018 não se encontra prevista nas leis orçamentárias vigentes – posto que a proposta legislativa derivou de iniciativa popular, e não do próprio Poder Executivo, como seria correto, como já afirmado anteriormente neste parecer.

Restaria a hipótese (ii.), todavia não se verifica no presente expediente a previsão de nenhuma medida compensatória para tamanha renúncia de receita tributária, pela modificação da base de cálculo do IPTU de toda a cidade, pelo período legalmente instituído (exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes).

*In casu*, verifica-se a proposta originária não foi acompanhada de qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro de seus termos, ou mesmo de previsões acerca das profundas modificações que serão dela decorrentes no orçamento municipal, sendo certo que a massiva renúncia de receita que desdobrar-se-á de seus termos não poderia ser simplesmente ignorada.

Também não foi acompanhada de qualquer previsão de medidas de compensação de tal impacto orçamentário-financeiro pela brusca renúncia de receita, descumprindo-se, assim, a

norma do art. 14, II, e § 2º, da LRF, o que, inclusive, pode vir a importar, em tese, em ato de improbidade administrativa pelo gestor, conforme art. 10, VII e X, da Lei 8.429/1992 (LIA).

Por fim, a irregularidade, novamente, não é meramente formal, e por isso sanável por força do art. 9º, § 2º, da LOM, anteriormente transcrito, mas sim da *essência* do projeto de lei, e portanto a princípio não convalidável nem mesmo por posterior apresentação de tal estudo por parte de quem quer que seja.

A norma constitucional diz a “proposição” da lei deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, de modo que, ao que se entende, no ato do protocolo do projeto (ou seja, de sua proposição) tal documento já seria de apresentação obrigatória.

Pelo menos ao que se verifica da documentação constante do presente expediente, não se verifica que tenha sido acostado à proposta legislativa, quando de sua distribuição perante a Câmara Municipal, o estudo de impacto financeiro-orçamentário da renúncia de receita decorrente de seus termos, que se coloca certamente na casa de milhões de reais, haja vista o grande lapso temporal desde a última PGV (Lei 8672/2001) e o alcance objetivo da lei, de fixação dos critérios para a fixação da base de cálculo de todo o IPTU londrinense.

Ademais, em momento algum se verifica presente a previsão de quais medidas compensatórias serão tomadas para equilibrar a gigantesca renúncia de receita tributária que a proposta legislativa enseja, descumprindo-se com os dispositivos da LRF

### Conclusão

Diante do exposto, considerando as informações trazidas a conhecimento e o exíguo prazo concedido para a análise pela urgência determinada, entende-se pela existência de impeditivo constitucional, formal e material, do projeto de lei ora analisado.

Demais disso, verifica-se ainda que, a nosso sentir, a proposta legislativa viola à LRF, no que concerne às regras legais específicas para a renúncia de receitas públicas e, como tal, transgridem ao Princípio da Legalidade Administrativa e sujeitam os agentes gestores, em tese, às sanções por prática de ato de improbidade administrativa.

São as considerações que se submete à apreciação superior.

Londrina, 19 de setembro de 2018.

FABIO CESAR TEIXEIRA

Procurador do Município de Londrina – Matrícula 14168-2

Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos

RATIFICO. Data supra.

JOÃO LUIZ MARTINS ESTEVES

Procurador-Geral do Município de Londrina