



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 095/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2023, de autoria do Prefeito Municipal.

Assunto: “Dispõe sobre a retificação de ofício das informações do cadastro imobiliário Municipal e disciplina os procedimentos para notificação do contribuinte, impugnações das alterações efetuadas na inscrição e lançamento e cobrança do IPTU complementar para o exercício 2023 e dá outras providências”.

Interessado: Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR SUBSTITUTIVO Nº 08/2023. DISPOSIÇÃO SOBRE RETIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE CADASTRO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL E NOTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE, ALÉM DE DAR OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECERES JURÍDICOS NºS 60 E 90/2023 ENCARTADOS. RENÚNCIA FISCAL IMPLÍCITA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS NORMAS ISENTIVAS. RESP 1.114.909/RS. INTELIGÊNCIA DO ART. 111, CTN. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DO ART. 113 DO ADCT.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2023 que dispõe sobre retificação de informações de cadastro imobiliário e notificação do contribuinte, além de dar outras providências.

O Projeto de Lei Complementar foi encaminhado através do Ofício nº 327/2023 e o processo está instruído com 32 páginas, sendo encartado, principalmente:

- a) Ofício nº 327/2023, com justificativa – fls. 1/2;
- b) Projeto de Lei Complementar nº 08/2023 – fls. 3/4;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

- c) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 5;
- d) Parecer Jurídico nº 60/2023 – fls. 6/18;
- e) Ofício nº 621/2023 do Sr. Prefeito, encaminhando substitutivo – fls. 19;
- f) Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2023 – fls. 20/23;
- g) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 23;
- h) Parecer Jurídico nº 90/2023 – fls. 24/27;
- i) Ofício nº 290/2023 – fls. 28;
- j) Ata da Reunião das Comissões realizada em 21.08.2023 – fls. 29/31;
- k) Despacho da Presidência da Comissão de Justiça e Redação remetendo a este órgão jurídico para parecer – fls. 32;

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

De início, imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

II.1) Competência, iniciativa e matéria do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2023

O processo está instruído com os Pareceres Jurídicos nºs 60 e 90/2023, que abordaram o Projeto de Lei Complementar nº 08/2023, os quais integram a fundamentação, naquilo não tratado neste Parecer, considerando-se tratados neste os itens II.2 e II.3.

II.2) Da renúncia fiscal contida no art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 08/2023



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Conforme reunião realizada com representantes do Poder Executivo no dia 21.08.2023, um dos pontos esclarecidos é que o art. 3º, ao definir que a retificação será efetuada com efeitos a partir de 2023, promoverá isenção em relação aos anos anteriores.

Para exemplificar, uma pessoa que tenha aumentado a área de sua residência no ano de 2020, sem comunicar à Prefeitura, que, por sua vez, ao realizar levantamento por sensoriamento constatou o aumento, terá o lançamento realizado a partir de 2023, sem considerar os anos anteriores.

No exemplo, o imposto não fora lançado, como ainda não decorreu o prazo de decadência para efetuar o lançamento, o que demonstra verdadeira regra isentiva – uma forma de benefício fiscal.

Sobre a concessão de benefícios fiscais, merece destaque, preambularmente, o §6º, art. 150, da Constituição Federal:

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.

Assim, qualquer isenção tributária deve ser concedida mediante lei específica que regule a matéria ou o correspondente tributo.

In casu, a lei vem especificamente para regular a matéria em comento, que é o lançamento suplementar de IPTU em virtude do sensoriamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

O que não se verifica, contudo, é a compatibilidade com os incisos I e II, art. 111, do CTN, que determinam a interpretação literal das normas que tratam sobre isenção tributária.

Isto porquê a isenção vem implícita no seio do art. 3º, sem observar que em matéria isentiva, a interpretação será sempre restritiva, conforme orientação dos tribunais superiores ao interpretar o art. 111 do Código Tributário Nacional:

TRIBUTÁRIO. PIS/COFINS. TRANSPORTE INTERNO ANTERIOR À EXPORTAÇÃO. ISENÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. A isenção de Pis/Cofins prevista no art 70, I, da LC 70/1991 e no art. 14, V e § 10, da MP 2.158-35/2001 refere-se estritamente à exportação de serviços para o exterior, o que é reconhecido pela própria contribuinte.

2. A interpretação dos benefícios fiscais deve ser restritiva. A regra é a tributação, e as exceções (isenções) não podem ser ampliadas pelo aplicador da lei. Essa é a norma positivada no art. 111, II, do CTN.

3. Falta similitude fática com precedentes relativos ao ICMS. Além disso, o STF fixou entendimento de que, no caso do tributo estadual, o benefício fiscal (imunidade, naquela hipótese) é inextensível ao transporte interno que antecede a exportação.

4. Recurso Especial não provido.

(STJ, 2a Turma, REsp no 1.114.909/RS, rel. min. Herman Benjamin, j. 23/03/2010).

Desse modo, a regra isentiva deve ser clara e objetiva, permitindo precisar sua dimensão e alcance.

Mais a mais, a concessão de benefícios fiscais deve passar pelo crivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, dispõe:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

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;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Verifica-se da preposição se tratar de regra isentiva para determinado número de contribuintes IPTU, isto é, de isenção não geral.

Com efeito, o Código Tributário Nacional dispõe:

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Assim, não são todos os imóveis beneficiados com uma isenção acerca de IPTU, mas apenas os imóveis que sofreram alteração, instaurando-se o respectivo procedimento. Desse modo, somente uma parcela de imóveis da sociedade será beneficiada com a norma, após retificação nos órgãos municipais, promovida, em cada caso, por procedimento administrativo, conferindo-se direito ao contraditório, conforme demonstra o art. 2º.

Conclui-se, portanto, que a isenção, a despeito de aparentar ser geral, de fato não o é.

Depois, se a Lei de Responsabilidade Fiscal não expressa exigibilidade dos anexos para fins de concessão de isenção geral – se fosse o caso -, a Constituição Federal, norma hierarquicamente superior, o faz de forma ampla. Com efeito, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT -, incluído pela EC 95/2016, passou a prever:

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.

Esse dispositivo, embora inicialmente interpretado como aplicável somente à União, foi recentemente aplicável ao Estado de Roraima pela Suprema Corte, de sorte



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

que deve ser observado por todos os entes políticos da Federação brasileira, conforme expressamente consignado no julgado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a imparcialidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: **“É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”**.

(STF. PLENÁRIO. ADI Nº 6.303/RR. JULGADA EM 14.03.2022)

II.3) Da técnica legislativa

A disposição contida no art. 3º não revela com a melhor técnica legislativa, uma vez que a Lei Complementar nº 95/98 determina que as disposições sejam redigidas com clareza, precisão e lógica, sendo que na obtenção da clareza deve-se utilizar linguagem técnica ou comum, de modo a ensejar a perfeita compreensão do objetivo da



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

lei e permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e alcance que o legislador pretende dar à norma (alínea “a”, inciso II, art. 11).

No caso, o art. 3º do Projeto não observa a Lei Complementar nº 95/98, uma vez que a expressão, seja técnica, seja comum, para conceder o benefício fiscal pretendido, nos moldes do Projeto, é denominada de “isenção”, devendo estar expressamente prevista em seu bojo, especialmente porque nessa matéria a interpretação será restritiva.

Nessa toada, em relação ao §1º do art. 3º, o paradoxo ocorre porque ao estabelecer que “a autoridade fiscal determinará novo cálculo do imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU para os fatos geradores ocorridos após a data da retificação de que trata o caput”, desconsidera que o caput determina a produção de efeitos a partir do exercício de 2023.

Assim, se produzir efeitos após a data de retificação, considerando-se que tal data será invariavelmente posterior à data de hoje, o fato gerador ocorrido em 01.01.2023 já não mais será alcançável, contrariando o que determina o caput, do art. 3º.

Em relação ao art. 4º, recomenda-se emenda ao seu §1º, por questões hermenêuticas, uma vez que, conforme dispõe o Código Tributário Nacional, o lançamento é atividade administrativa vinculada – e não discricionária – (art. 3º), de modo que ao estabelecer que “o lançamento suplementar do IPTU poderá ser efetuado”, pode levar o intérprete a entender que se trata de mera faculdade, quando na realidade não há.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento em sentido diverso, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP **OPINA** nos seguintes termos:

- a) A matéria ventilada é de iniciativa concorrente e de interesse local;
- b) O art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 08/2023 veicula pretensa isenção de caráter não geral aos contribuintes que modificaram suas residências e não averbaram no cadastro imobiliário municipal, de sorte



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

que **necessita observar** o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- c) O caput do art. 3º dispõe implicitamente de isenção, inobservando a devida técnica legislativa e a jurisprudência pacificada no sentido de que a isenção comporta interpretação restritiva – e não ampliativa;
- d) O §1º do art. 3º, conflita com o caput;
- e) O §1º do art. 4º pode levar ao intérprete concluir que o lançamento seria discricionário, quando se trata de atividade vinculada, na forma do que dispõe o Código Tributário Nacional.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 25 de agosto de 2023.

Orlando Farinelli Neto
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/SP 358.382

Nesta oportunidade, encaminho os autos à Presidência da Câmara Municipal, para conhecimento e previdências que entender pertinentes.