



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PROJETO DE LEI

"Concede isenção de taxa de iluminação pública às igrejas do município de Linhares."

Art. 1º Ficam isentos de pagamento de taxa de iluminação pública as igrejas e/ou templos religiosos, sejam estes alugados ou próprios, no município de Linhares.

Art. 2º A referida Lei vale somente para as entidades que estejam devidamente inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Plenário "Joaquim Calmon", aos nove dias do mês de março do ano de dois mil e dezesseis.


Renato Rangel Loureiro

Vereador – PROS

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 000752/2016

ABERTURA: 09/03/2016 - 16:02:56

REQUERENTE: RENATO RANGEL

DESTINO: GABINETE- PRESIDENTE

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: "CONCEDE ISENÇÃO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA
ÀS IGREJAS DO MUNICÍPIO DE LINHARES."



PROTOCOLISTA

PARECER

Nº 1006/2016¹

- TB – Tributação. Projeto de lei que concede isenção da taxa de iluminação pública às igrejas instaladas no Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que concede isenção da taxa de iluminação pública às igrejas instaladas no Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale assentar que, segundo a Constituição Federal, os Entes Federativos possuem competência concorrente para a instituição de taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, inciso II da Constituição Federal combinado com art. 77 do Código Tributário Nacional).

A instituição das taxas de serviço público, entretanto, ocorre mediante a disponibilização de serviços públicos que se caracterizem pela divisibilidade e especificidade. Com arrimo no Código tributário Nacional, os serviços serão específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou necessidades públicas; e serão divisíveis quando suscetíveis de utilização,

¹PARECER SOLICITADO POR ELDO VALNEIDE VICHI, PROCURADOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

SECRET
CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

separadamente, por cada um dos seus usuários (art. 79, incisos I e II do CTN).

O STF, no que tange às taxas, adota a classificação dos serviços públicos como gerais ou específicos, entendendo que os primeiros devem ser financiados por impostos e os últimos por meio da arrecadação das taxas, eis que estas possuem um caráter retributivo, isto é, contraprestacional. Os serviços públicos específicos, também denominados singulares (*uti singuli*) possuem usuários identificados ou ao menos identificáveis, sendo sua utilização individual e mensurável.

Dentro do contexto apresentado, é pacífica a jurisprudência do STF no sentido da inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública, na medida em que não ostenta os atributos de divisibilidade e referibilidade necessários para a instituição legítima de uma taxa. Corroborando a presente ilação colacionamos o teor da Súmula vinculante nº 41:

"Súmula vinculante nº 41: O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa."

Com o intuito de sanar a questão, a EC nº 39/2002 acrescentou o art. 149-A, o qual prevê a possibilidade de os municípios instituírem contribuição de iluminação pública.

Não nos fora dado conhecer a lei que instituiu a exação pertinente à iluminação pública no âmbito da municipalidade. Todavia, caso se trate de uma taxa de iluminação pública, não há que se falar em isenção, pois a espécie tributária deve ser reconhecida como inconstitucional.

Por outro lado, caso o uso do vocábulo "taxa" tenha sido apenas uma impropriedade terminológica neste projeto de lei (até mesmo porque não é crível que quase 15 anos após a edição da EC nº 39/2002 a municipalidade ainda tenha instituída taxa de iluminação pública), correspondendo na realidade à uma contribuição de iluminação pública devidamente instituída por lei municipal nos moldes do art. 149-A da

Constituição Federal, perfeitamente factível, a princípio, à concessão da isenção (desde que obedecidos seus requisitos e observadas as limitações de ordem eleitoral), hipóteses em que a propositura merece uma emenda para correção do equívoco terminológico.

Em prosseguimento, relativamente ao instituto da isenção (que, reiteramos, somente será factível caso a exação em tela seja uma contribuição de iluminação pública) são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Tendo em vista que a situação em tela não envolve impostos não há que se cogitar da aplicação da imunidade tributária conferida aos templos de qualquer culto pelo art. 150, inciso VI, alínea "b" da Lei Maior. Muito embora não seja a hipótese de não incidência constitucionalmente qualificada, tratando-se de contribuição de iluminação pública, em tese, é possível a isenção desde que preenchidos os seus requisitos constitucionais e legais, mormente aqueles de ordem financeira contidos no art. 14 da LC nº 101/2000 - LRF na forma dos arts. 150, § 6º da Constituição Federal e 179 do CTN.

O art. 150, § 6º da Constituição impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de Lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código tributário Nacional reforça a regra constitucional indigitada, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Desta feita, peca o projeto de lei por não trazer maiores explicitações acerca da concessão da dita isenção, tais como a documentação necessária à comprovação da qualidade que enseja a isenção.

Em cotejo, há de se considerar que, por ser a isenção um benefício fiscal, sua criação não deve comprometer o orçamento da

municipalidade, de modo que deve ser precedida de estudos que indiquem os reflexos sobre as finanças municipais, bem como as vantagens diretas e indiretas a curto, médio e longo prazo.

O art. 14 da LC nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva vigorar e nos dois seguintes. Deve, ainda, coadunar-se com a LDO e seguir uma das seguintes condições:

(a) demonstração de que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, em conformidade com o art. 12 da LRF, não afetando as metas de resultados previstas no anexo de metas fiscais da LDO;

(b) exposição de medidas de compensação, através do aumento de receitas, proveniente da elevação de alíquotas ou ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Logo, eventual aprovação de lei que conceda benefício fiscal exige que o projeto de lei correspondente esteja acompanhado da documentação acima aventada.

Mister observarmos, outrossim, que a pretensão da concessão do benefício fiscal advém de uma proposição de iniciativa parlamentar. A iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo. Isto porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61, §1º II, que se aplica por simetria aos Municípios. Neste rol de matérias não se encontra a tributária, razão pela qual podem dar início ao processo legislativo de Projetos que tratam de isenção tributária, a título de incentivo fiscal, qualquer dos dois poderes.

Com efeito, o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que

para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, visto do ângulo contrário, admitida, assim, a competência legislativa da Câmara de Vereadores, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, ainda que a lei importe em reflexos orçamentários, a conferir:

"EMENTA: ADIN -LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO -MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL -ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo -ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. " (ADI724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL (ISENÇÃO) DE IPTU. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PARLAMENTAR E PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTRUTURAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES. IRRETROATIVIDADE DE LEI TRIBUTÁRIA. Não viola o princípio da simetria estrutural dos entes federativos, ou o princípio da separação dos poderes, a lei de iniciativa de parlamentar municipal que concede isenção fiscal a

contribuintes de IPTU. O art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que limita a iniciativa legislativa, nessas matérias, ao Executivo, não é extensível aos Estados e aos Municípios, mas tão somente aos Territórios. A regra da irretroatividade não é invocável em favor do Poder Público, por se consubstanciar em direito fundamental do contribuinte. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº70018870246, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator:Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 13/08/2007)."

Cumpre, entretanto, expor entendimento contrário sustentado doutrinariamente por Roque Antonio Carrazza a respeito das leis tributárias benéficas:

"Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias - exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, parágrafo 1º, II, b, in fine, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias "benéficas as que quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. (...) Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado

de demonstrativo regionalizado do efeito (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das conseqüências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las deantemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido". (Roque Antonio Carrazza , Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).

Desta feita, quanto à iniciativa do presente projeto de lei pode-se inferir claramente, ante jurisprudência e doutrina colacionados, a existência de preceito de discussão quanto ao tema. Entretanto, o IBAM possui entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária na forma das razões abaixo aduzidas.

É evidente que o orçamento não pode relegar o impacto da renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, pois já não se ignora o efeito do referido mecanismo financeiro no equilíbrio das contas públicas. Por essa razão, em homenagem ao princípio da transparência fiscal, a Constituição da República impõe, em norma prescrita no § 6º de seu art. 165, a consideração dos efeitos da renúncia de receita em demonstrativo do projeto de lei orçamentária, in verbis:

"Art. 165. (...)

§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia."

Deste modo, não obstante a lei de iniciativa parlamentar que

institua o benefício fiscal tenha vigência, sua eficácia condiciona-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro. Caso não fosse assim, haveria clara alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.

Por derradeiro, há que se considerar que o corrente ano é de eleições municipais. Do ponto de vista eleitoral, diz a Lei nº. 9.504/1993 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Dentro deste contexto, há que se explicitar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

O que se quer dizer é que a Lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém,

podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Diz o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1993:

"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."

Logo, não se revela factível a concessão de isenção de contribuição de iluminação pública no corrente ano, por não se adequar à exceção estabelecida no dispositivo acima transcrito. Neste sentido é o entendimento do TSE:

"DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO - BENEFÍCIOS FISCAIS - ANO DAS ELEIÇÕES. A norma do § 10 do artigo 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 à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes." (Consulta nº 153169, Acórdão de 20/09/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 207, Data 28/10/2011, Página 81).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente

consulta no sentido de que, caso se trate de uma taxa de iluminação pública, não há que se falar em isenção, pois a espécie tributária deve ser reconhecida como inconstitucional. No entanto, em se tratando de uma contribuição de iluminação pública nos moldes do art. 149-A da Constituição Federal, possível a isenção desde que observados todos os seus requisitos, mormente aqueles de ordem financeira, sendo certo que a sua aprovação em ano eleitoral encontra óbice na vedação constante do §10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2016.