



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

## PARECER JURÍDICO

### **PROJETO DE LEI Nº 27/2020**

**EMENTA: INSTITUI O PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO SUSTENTÁVEL EM EDIFICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE CAMBÉ, DENOMINADO “IPTU VERDE”, ESTABELECE BENEFÍCIOS FISCAIS AOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**Autoria:** Vereador José Guilherme Trombetti  
Manoel

### **RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 27/2020 institui o “Programa de Certificação Sustentável em Edificações no Município de Cambé” - IPTU VERDE, com o objetivo de incentivar empreendimentos que contemplem ações e práticas sustentáveis destinadas à redução do consumo de recursos naturais e dos impactos ambientais.

A certificação será obtida pelo empreendimento que adotar ações e práticas de sustentabilidade, dividindo-se em bronze, prata e ouro, sendo concedidos, respectivamente, 5%, 7% e 10% de desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades autônomas que compõem a edificação.

Além disso, os terrenos declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados terão redução de 70% (setenta por cento) no valor venal relativo à parte não edificável, para efeito de apuração do IPTU a ser pago.

Por fim, dentre outras disposições, prevê que caberá às Secretarias competentes a realização de programas de ações de divulgação do programa e, ainda, a elaboração de manual para o fiel cumprimento da presente lei.

Passa-se à análise.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

## FUNDAMENTAÇÃO

### a) Do vício de iniciativa:

Na proposição analisada nota-se evidente afronta à Lei Orgânica do Município, que dispõe o seguinte:

**Art. 39.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

II – criação, estruturação, transformação, extinção e **atribuições** das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

(...)

**V – organização administrativa** e serviços públicos;

A Proposição institui Programa, detalhando as atribuições de órgão do Poder Executivo. Vejamos:

**Art. 6º.** O requerimento **será analisado pelo órgão licenciador, no prazo de até 60 (sessenta) dias úteis.**

**Art. 7º.** O projeto que solicitar a pré-certificação IPTU VERDE **terá tramitação prioritária nos procedimentos de licenciamento, tais como, obtenção de Alvarás de Construção, Ampliação e/ou Reforma, modificação de projeto aprovado, assim como Alvará de Habite-se.**

Parágrafo único. **Os órgãos responsáveis** pelo licenciamento de obras ou pela emissão de pareceres técnicos que subsidiem o licenciamento:

I – **terão o prazo de até 30 (trinta) dias úteis para formular as exigências que deverão ser feitas de uma só vez;** e

II – após o cumprimento integral das exigências de que trata o inciso I, **terão mais 30 (trinta) dias úteis para aprovação do projeto ou emissão do parecer técnico, salvo quando por despacho fundamentado for justificada a impossibilidade do cumprimento deste prazo.**

**Art. 8º.** No ato da solicitação do Alvará de Habite-se, sendo verificado que as ações de sustentabilidade, declaradas para obtenção da certificação, foram efetivamente cumpridas, será concedida a certificação IPTU VERDE, de acordo com o dispositivo no art. 2º desta Lei.

§1º **A avaliação quanto à pontuação final do empreendimento, conforme disposto no art. 2º, ficará a cargo do órgão licenciador, que poderá assinar convênios com órgãos e entidades, municipal, estadual e federal.**

§2º Ficará a cargo **da Secretaria Municipal de Fazenda** a emissão da certificação IPTU VERDE.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

(...)

**Art. 15. Caberá às Secretarias competentes:**

I – a realização de programas de ações de divulgação do programa de certificação; e

II – a elaboração de manual para o fiel cumprimento da presente Lei.

(...)

Diante das disposições acima, a proposição, **acaba por interferir indevidamente na gestão administrativa**, estabelecendo prazos para análise de requerimentos e para a formulação de exigências, tramitação prioritária de procedimentos de competência do Poder Executivo e atribuições às Secretarias Municipais.

Deste modo, esta Assessoria Jurídica entende que há vício de iniciativa, tornando a proposição ilegal, por violar disposição da Lei Orgânica e, ainda, formalmente inconstitucional, por contrariar a Constituição do Estado do Paraná, no tocante à iniciativa privativa do Poder Executivo:

**Art. 66.** Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e **atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.**

Federal: É como tem entendido o Supremo Tribunal

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma **remodelem as atribuições de órgão** pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.”(ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.) = AI 643.926, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE.** PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 653.041-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe 09.8.2016)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo,



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido." (ARE 768.450-AgR, Min. Rosa Weber, 1ª Turma, DJe 18.12.2015)

## **b) Da criação de despesa:**

Verifica-se também a criação de despesa, uma vez que o artigo 15º dispõe caber às Secretarias a realização de programas de divulgação, o que, certamente, acarreta custos.

Sendo assim, soma-se ao vício de iniciativa a ilegalidade e inconstitucionalidade proveniente da criação de despesa sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe o seguinte:

**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.  
(...)

Além disso, contraria o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tem a seguinte redação:

**Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

**A aplicabilidade deste Artigo aos Estados e Municípios foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal no final de 2019, no julgamento da ADIN 5816:**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF – Tribunal Pleno – ADI 5816/RO - Relator: Ministro Alexandre de Moraes - Julgamento em 05/11/2019).

## **c) Da renúncia de receita:**

Além do vício de iniciativa e da criação de despesa sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, **há também a previsão**



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

**de renúncia de receita tributária sem cumprimento do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal.**

Eis a redação da proposição:

**Art. 10.** Será concedido desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades imobiliárias autônomas que compõem a edificação, da seguinte forma:

**I** – desconto de 5% (cinco por cento), quando houver a certificação BRONZE;

**II** – desconto de 7% (sete por cento), quando houver a certificação PRATA;

**III** – desconto de 10% (dez por cento), quando houver a certificação OURO.

**§1º** - A concessão do desconto descrito no caput terá validade de 03 (três) anos, quando deverá ser reavaliado pelo órgão licenciador, podendo ser renovado o benefício por igual período, mediante solicitação do interessado.

(...)

**Art. 11.** Os terrenos declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados terão redução de 70% (setenta por cento) no valor venal, para efeito de apuração do IPTU a ser pago.

(...)

A Lei Municipal nº 2.955/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias, dispõe, estabelece:

**Art. 48.** A lei que concede incentivo ou benefício de natureza tributária, **só será aprovado** ou editado se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº. 101, de 2000.

(...)

O mencionado artigo 14 é no seguinte sentido:

**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:



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

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 afetar  as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensa o, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da eleva o de alíquotas, amplia o da base de cáculo, majora o ou cria o de tributo ou contribui o.

** 1 ** A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isen o em caráter não geral, altera o de alíquota ou modifica o de base de cáculo que implique redu o discriminada de tributos ou contribui es, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

** 2 ** Se o ato de concessão ou amplia o do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condi o contida no inciso II, o benefício são entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

** 3 ** O disposto neste artigo não se aplica:

I - às altera es das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constitui o, na forma do seu  1 ;

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

Por fim, a Constitui o Federal, no artigo 113 do Ato das Disposi es Constitucionais Transitórias, tem a seguinte reda o:

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

Como visto, a aplicabilidade deste Artigo aos Estados e Municípios foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme julgado já apresentado no t pico anterior.

Sendo assim, diante das previsões legais e constitucionais, entende-se que, para a concessão dos referidos descontos, há necessidade de apresenta o de Estudo de Impacto orçamentário-financeiro e das



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

medidas previstas no Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não ocorreu, tornando a proposição ilegal e inconstitucional.

## **d) Da possibilidade de caracterização de improbidade administrativa:**

A Lei Federal 8.429 de 1992 traz a seguinte hipótese de improbidade administrativa:

**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VII - **conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais** ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

Diante da previsão legal, há ainda que se observar a possibilidade de haver responsabilização por ato de improbidade, caso o presente Projeto de Lei seja aprovado sem o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e Constituição Federal.

## **CONCLUSÃO**

Por todas estas considerações, **opina-se pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 27/2020.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Cambé, 16 de julho de 2020.

*(Assinado digitalmente)*

**Ayume Ueno Zanini**

**OAB/PR 62.277**

*(Assinado digitalmente)*

**Jackson Romeu Ariukudo**

**OAB/PR 30.917**