

P A R E C E R

Nº 1058/2023¹

- TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre incentivo fiscal. Violação ao art. 167, IV da CRFB e ausência de requisitos fiscais e orçamentários.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da legalidade de PL, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre incentivo fiscal mediante transferência de licenciamento de veículos no Município.

RESPOSTA:

Conforme partilha constitucional traçada, 50% do produto da arrecadação do IPVA (imposto de competência estadual) pertence ao Município (art. 158, III da CRFB). O território do licenciamento é critério fundamental para o ente político destinatário da partilha. Ao mesmo tempo, a tributação não deve ser utilizada a favor do fomento da guerra fiscal, o que contraria o pacto federativo.

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97, art. 120) dispõe que o emplacamento de veículos deve ser feito no domicílio do proprietário. A norma suscita controvérsias por não se tratar de lei complementar.

Em 04.02.2021 o STF enfrentou questão de mérito e constitucional suscitada no Leading Case RE 1016605 (Tema 708), cuja tese encampada foi a de que: *"A Constituição autoriza a cobrança do IPVA*

¹PARECER SOLICITADO POR VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário".

De acordo com entendimento deste Instituto, entendemos que a medida será válida se corresponder à realidade, ou seja, se não for um artifício ou fomento à vedada guerra fiscal. Para tanto, é fundamental que o cidadão apresente documento hábil a comprovar seu domicílio tributário.

Além disso, é necessária a adequada compatibilização financeira e orçamentária. No âmbito do TCU, colacionamos:

"No contexto de uma política fiscal que fomente a adimplência local quanto ao pagamento do IPVA, os municípios podem estabelecer incentivos no âmbito de sua competência tributária, desde que não interfiram na regulamentação dos elementos essenciais do imposto estadual. (...)por expressa opção do modelo de repartição tributária constitucional, parcela significativa do produto da arrecadação do IPVA pertence aos municípios em cujo território sejam licenciados os veículos automotores, razão pela qual há interesse dos municípios em incentivar o pagamento do IPVA pelos contribuintes que possuem veículos automotores (...) **ações dessa natureza apresentam inevitável impacto na execução financeira e orçamentária e observam rigorosa regulamentação tendente a preservar o equilíbrio das contas públicas, cujas linhas gerais se encontram no § 6º do art. 150 da Constituição da República, enquanto os requisitos formais são elencados no art. 14 da LC 101/00**".

No caso em tela, além da ausência dos requisitos fiscais e orçamentários, a redação do art. 3º § 1º do PL (O crédito de desconto do IPTU será na quantia de **40% do valor a ser pago de IPVA** pelo munícipe no ano subsequente) inviabiliza-o juridicamente, haja vista que afeta a programação orçamentária e disponibilidade de recursos para outras ações e políticas públicas a cargo do Executivo.

O princípio da separação dos poderes (art. 2º CRFB) é estruturante em nosso ordenamento jurídico e delimita as funções do Legislativo, Executivo e Judiciário com probidade, os recursos públicos.

Para viabilizar o desenho institucional da separação de Poderes, o ar. 167, IV da Constituição veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A propósito:

"O art. 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, **porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo** e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. (...) **A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.** (...) proibição da vinculação de receita de impostos, como regra que protege a separação de poderes e o princípio democrático, impede uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Somente são admitidas as exceções expressamente previstas em lei, não podendo o legislador complementar ampliar esse rol à revelia das disposições constitucionais (...) a melhor exegese impõe a interpretação literal em matéria de vinculação orçamentária". (ADI 5897, DJE 02.08.19, g.n.)

"É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de

atletas ou pessoas jurídicas. **O ato normativo atacado faculta a vinculação de receita de impostos, vedada pelo art. 167, IV, da Constituição do Brasil/1988. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos. (...) A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Em ambos os casos, os membros do Poder Legislativo estarão cerceando o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro". (ADI 1750, g.n.)**

Quanto ao art. 167, IV da CRFB elucida a doutrina: *todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade, pela mácula frontal ao princípio da não vinculação*" (Torres. Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 382, g.n.).

Da mesma sorte, já nos manifestamos em diversas ocasiões:

"PL, de iniciativa parlamentar, que afeta a programação orçamentária e disponibilidade de recursos para outras ações e políticas públicas a cargo do Executivo". (Parecer IBAM 0656/23)

"trata-se de afetação de receitas especificadas a um fim determinado, o que significa que consiste em legiferação de cunho orçamentário, exorbitando das matérias a serem deflagradas pelo Legislativo". (Parecer IBAM 3277/2014)

Pelas razões expostas, entendemos que o PL, de iniciativa parlamentar, não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2023.