|  |  |
| --- | --- |
| Expediente 1847/2022 | Projeto de Lei de Vereador 210/2022 |

**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:

Constituição Federal: art. 30, inc. I e art. 61, inc. II, letra “b”;

Código Tributário Nacional, art. 106, inc. II, letra “c”;

Lei Orgânica, artigo 11, inc. XXX;

Código Tributário Municipal (Lei Complementar 5.047/2001);

Lei municipal 4.960/2001.

Lei Municipal 9.342/2021.

OBJETO DO PROJETO DE LEI:

O projeto versa sobre alteração na metodologia de correção monetária da UPM no Município de São Leopoldo, para instituir uma regulação à média aritmética dos índices de inflação previstos na norma.

O projeto elenca quatro índices oficiais de inflação, a saber o IGPM, INPC, IPCA e IPCA-E, propugnando que a UPM seja atualizada pelo menos desses índices.

Vejamos:

*“INCLUI O IPCA-E NO ART. 1º DA LEI N° 4.960/2001*

*Art. 1º. O artigo 1º da Lei nº. 4.960/2001 passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Art 1º. Institui a Unidade Padrão Monetária, a ser atualizada anualmente pelo Poder Público com base no menor índice, sendo eles o Índice Geral de Preço de Mercado - IGP-M-, Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – ou, Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA-E, no período de novembro a outubro.*

*Art. 2°. Fica autorizado os contribuintes requerer a compensação ou a restituição a maior pago.*

*Art. 3° Ficam mantidas as demais disposições da referida lei.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”*

DA COMPETÊNCIA LOCAL:

O Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 5.047/2001, refere que todos os créditos do município serão calculados de acordo com a UPM, sendo esta atualizada anualmente por índice de correção monetária. Vejamos:

*“Art. 194 - Os valores dos débitos de natureza tributária, vencidos e exigíveis, inscritos ou não em dívida ativa, serão corrigidos monetariamente, considerando-se o índice de variação da UPM, calculado a partir do dia seguinte à data do vencimento da obrigação até o dia anterior ao do seu pagamento, sem prejuízo da incidência de multa e juros estabelecidos em lei.” (Grifei).*

Aliás, num breve exame no código tributário municipal é possível verificar que todos os impostos, taxas ou serviços estão previstos em UPM - vide anexos ao Código Tributário Municipal.

A seu turno, a Lei 4.960/2001 institui a UPM e estabeleceu o IGPM como índice de correção monetária, conforme dicção do artigo 1º *in verbis*:

*“Art. 1º - Institui a Unidade Padrão Monetária (UPM), a ser atualizada anualmente, com base no Índice Geral de Preços - Mercado (IGPM), apurado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, acumulado em 12 meses no período de novembro a outubro. (Redação dada pela Lei nº 7017/2009)*

*Parágrafo Único. Os tributos municipais, e os valores relativos a penalidades tributárias e administrativas, constituídos ou não, inscritos em dívida ativa ou não, serão expressos em UPM.*

*...*

*Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 05 de setembro de 2.001. JOSÉ ANTÔNIO KANAN BUZ - PREFEITO EM EXERCÍCIO”*

Posteriormente sobreveio a alteração ao art. 1º promovida pela Lei municipal 9.342/2021, instituindo que a UPM passasse a ser atualizada com base em uma média de índices. Vejamos:

*"Art. 1º Institui a Unidade Padrão Monetária, a ser atualizada anualmente, com base na média aritmética formada pelos índices INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, e, IGP-M - Índice Geral de Preços de Mercado, acumulados em 12 meses no período de novembro a outubro."*

Inicialmente destaco que o Município ao instituir a UPM está estabelecendo apenas uma metodologia para a cobrança dos impostos, taxas e serviços de sua competência. Portanto, não está criando um índice de correção monetária (matéria que é privativa da União – CF, art. 22, inc. VI).

Ademais o município tem competência para estabelecer essa metodologia pela qual irá arrecadar e cobrar os seus tributos. O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífico, cito os RE 183.907-4 e 168.602.

O projeto em análise versa sobre o índice de correção monetária a ser aplicado sobre a UPM (Unidade Padrão Monetária) do Município de São Leopoldo, que foi instituído pela lei municipal 4.960/2001.

Por fim, destaco que a incidência de qualquer um dos índices de correção monetária não significa aumento do imposto, isso porque a correção monetária é a mera recomposição, de modo que o valor do tributo seja preservado monetariamente.

Aliás, no que diz respeito a forma, o STJ editou súmula pacificando a questão, inclusive admitindo que a mera recomposição da inflação não exige a edição de lei, bastando o decreto. Vejamos:

*Súmula 160 do STJ: "É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária".*

**Portanto, a matéria posta em debate é afeta a competência municipal.**

DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as proposições arroladas no artigo 77 do Regimento Interno, consta no inciso III a edição de leis ordinárias, tal como a proposta no expediente em análise.

Essa metodologia adotada pelo município previu originariamente que a unidade padrão fosse corrigida monetariamente pelo IGPM. Com efeito, os impostos, taxas e serviços são convertidos em unidade padrão, sendo que o valor inicial foi de estabelecido em R$1,00 (um Real). Para que o Município não suporte perda pela desvalorização da moeda, ficou estipulado que tal valor seria recomposto anualmente através do IGPM.

A iniciativa de lei que aborda índice de correção monetária não possui natureza tributária, isso porque o mérito do projeto diz com a recomposição do valor monetário do índice com o qual é aferido o tributo já instituído, através de metodologia estabelecida em lei municipal. O que está em análise é a metodologia e o índice de recomposição, e não o tributo em si. Ou seja, matéria ordinária de competência comum.

Aliás, nesse sentido refiro a Lei 9342/2021 que estabeleceu a correção da UPM pela média aritmética de três índices inflacionários. Matéria que teve iniciativa parlamentar, e após tramitação regular recebeu sanção pelo Chefe do Executivo.

**Portanto, sob o prisma da iniciativa legislativa, o projeto é formalmente constitucional.**

DA PREJUDICIALIDADE:

Tramita na Casa o expediente 1810/2022 de Autoria do Vereador Lemos, cujo objetivo também é produzir modificação na metodologia de atualização da UPM.

Vejamos o projeto 196/2022, Expediente 1810/2022, protocolado no sistema legislativo em 03/01/2022:

*“INCLUI O PARAGRAFO SEGUNDO NO ART. 1º DA LEI N° 4.960/2001*

*Art. 1º. O artigo 1º da Lei nº. 4.960/2001 passa a vigorar com a seguinte redação:*

***§2º: Fica estabelecido o limite da correção monetária da inflação sendo que a média dos três índice do caput não deverá ser superior ao segundo maior índice.***

*Art. 2°. Ficam mantidas as demais disposições da referida lei.*

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

Veja-se que no expediente 1847/2022, projeto 210/2022, em análise, o Vereador proponente pretende que que a UPM seja atualizada por apenas um incide de correção monetária, a saber o menor dentre os quatro que propôs.

Já no projeto 196/2022 o vereador quer que se estabeleça uma média entre os índices já constantes da lei vigente.

Constato, assim, prejudicialidade, isso porque me projetos de mesma autoria verifico se tratarem de matéria com mesmo objeto e natureza. Ou seja, ambos pretendem alterar a metodologia da atualização da UPM, utilizando-se do processo legislativo via “projeto de lei”.

Ademais, a prejudicialidade se verifica pelo fato de que a aprovação de um prejudica o outro, ou a aprovação de ambos criaria uma situação de total insegurança jurídica. Saliento que não há que se falar que a aprovação do último revogaria o primeiro, isso porque não existe tal fórmula no processo legislativo.

Veja-se, que são matérias que estão na fase de conhecimento do processo legislativo tratando do mesmo objeto.

Ademais, o processo legislativo é uma ferramenta á disposição do parlamentar, mas rege-se por preceitos que devem atentar para a segurança jurídica e o interesse público.

Fazer tramitar dois projetos ao mesmo tempo, da mesma natureza, em que a matéria de um é incompatível com a do outro, caracteriza inequivocamente a **PREJUDICIALIDADE**.

**NO MÉRITO:**

Para melhor compreensão acerca da constituição dos índices de correção monetária, especialmente o IPCA-E, ora sugerido pelo Vereador proponente, me socorro da seguinte nota explicativa divulgada pelo IBGE[[1]](#footnote-1):

*“... o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 – IPCA-15 difere do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apenas no período de coleta que abrange, em geral, do dia 16 do mês anterior ao 15 do mês de referência e na abrangência geográfica.*

*Atualmente a população-objetivo do IPCA-15 abrange as famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, residentes em 11 áreas urbanas das regiões de abrangência do SNIPC, as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e do município de Goiânia.*

*O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial– IPCA-E foi criado em dezembro de 1991 e, a partir de janeiro de 1995, passou a ser divulgado trimestralmente. Desse modo, o IPCA-E é o acumulado trimestral do IPCA-15.”*

Portanto o IPCA-E é o acumulado trimestral do IPCA-15. O IPCA-15 é o IPCA medido entre os dias 16 de um mês e 15 do seguinte. Ou seja, não há mudança em relação à base geográfica, e a faixa salarial das famílias em que o índice é aferido. A única diferença é em relação aos períodos da coleta.

*“O IPCA-E (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial), medido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), segue a mesma metodologia de cálculo do IPCA, mas é divulgado ao final de cada trimestre, sendo formado pelas taxas do IPCA-15 de cada mês. A apuração do IPCA-E foi iniciada em 1991 e seu objetivo é realizar um balanço trimestral da inflação. Por outro lado, o IPCA-E é de aferição e publicação trimestral*.[[2]](#footnote-2) “

**Nesse contexto me parece inócuo acrescer o IPCA-E dentre os índices elencados pelo proponente, isso porque a redação já contempla o IPCA.**

QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA:

Nesse tópico o projeto é analisado à luz da Lei Complementar 95/98, e do art. 76, parágrafos 1º ao 3º do Regimento Interno.

Verifico que o projeto de lei foi estruturado observando a parte preliminar (ementa), a parte normativa (de forma objetiva e devidamente articulado), cumprindo exigência do art. 3º da LC 95/98, e a parte final estabelecendo a vigência – o que atende ao art. 8º da LC 95/95. Ademais o projeto apresenta justificativa, o que atende o §1º do art. 76 do Regimento.

Portanto, no exame de legalidade quanto à técnica legislativa o projeto atende aos requisitos da LC 95/98 e do Regimento Interno.

DO PROCESSO LEGISLATIVO:

O processo legislativo na espécie é o ordinário, com trânsito na comissão de constituição e justiça e encaminhamento ao Plenário para discussão e votação em duas sessões, restando aprovado por maioria simples e sujeitando-se a sanção do Sr. Prefeito – inteligência dos artigos 85, 136 e 144, todos do Regimento Interno.

Contudo, ante a arguição de “prejudicialidade” por esse Parecerista, cujo parecer é opinativo, o expediente deve se submeter à CCJ. Caso a CCj emita parecer pela prejudicialidade, o parecer deve ser apreciado pelo plenário, conforme disposto no parágrafo único do art. 172 do Regimento.

É o que digo.

São Leopoldo, 31 de janeiro de 2022.

**Jefferson Oliveira Soares,**

**Consultor Jurídico.**

1. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9262-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo-especial.html?=&t=o-que-e> [↑](#footnote-ref-1)
2. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/17/ipca-e-indice-nacional-precos-consumidor-amplo-especial-inflacao-trimestre.htm> [↑](#footnote-ref-2)