

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PROC. N° 0814/10

PLCL N° 003/10

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, em epígrafe, de iniciativa parlamentar que inclui inc. XXXVIII e §§ 14,15 e 16 no art. 70, e altera o art. 72 da lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973 que institui e disciplina os tributos de competência do Município, incluindo no rol de isentos do pagamento do Imposto sobre propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) os proprietários de imóveis danificados por catástrofes e dando outras providências.

Segundo consta na exposição de motivos, o objetivo da proposição é invocar a solidariedade do Poder Público Municipal em casos de ocorrências de catástrofes como, enchentes, desmoronamentos, quedas de árvores, entre outros eventos através da “remissão do IPTU no ano em que essas famílias são vitimadas por uma tragédia de tamanha proporção”.

Anexo são juntados trecho da Lei Complementar nº 7/73, cópia da Lei Complementar nº 633/09 e Lei Complementar nº 635/10.

É o relatório.

Trata o projeto de lei em questão sobre matéria tributária de competência municipal, nos termos do art. 30, I, II e III c/c art. 156, I da Constituição Federal. Sendo que a iniciativa de lei em matéria tributária, inclusive para fins de

concessão de isenção, é de competência comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, não vingando mais a tese de que em tais casos a iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passou a ser acolhida também pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme demonstram os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal que isentou do pagamento de IPTU os imóveis titulados por aposentados, inativos e pensionistas cuja renda seja igual ou inferior a dois salários mínimos nacionais. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Ausência de vício formal. Decisão do STF admitindo a possibilidade de o Poder Legislativo editar leis versando sobre matéria tributária. Inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. VOTO VENCIDO.” - Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017766874, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 13/08/2007.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma,

criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.” - Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027395029, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 16/02/2009.

Não havendo, assim, neste ponto óbice à tramitação do projeto em questão. No entanto, os projetos de lei que estabeleçam concessão ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita por meio de remissão ou isenção de caráter não geral, seja, de iniciativa do executivo ou do legislativo, devem atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que assim dispõe, *in verbis*:

“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.”

Ao projeto nada foi anexado a respeito, de modo que até o momento não se verifica o atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de se observar ainda que o projeto, parece-nos, como esta redigido, dará aos imóveis danificados por catástrofe isenção para sempre quando na exposição de motivos se indica o propósito de se estabelecer a remissão do IPTU no ano em ocorrido o evento trágico. Ou seja, pela exposição de motivos não haveria isenção nos anos seguintes. Não é o que esta no projeto. Este em nenhum momento limita o benefício ao ano do evento catastrófico. Assim, conforme for o propósito do projeto será necessário um aperfeiçoamento redacional (nem que seja para afastar ou impedir interpretação em sentido contrário ao desejado).

O projeto prevê que a isenção só será concedida após avaliação de danos (§ 14º acrescido ao art. 70 da LC 7/1973 pelo art. 1º do projeto) que é uma das ações desenvolvidas pela defesa civil em eventos desastrosos¹. E parece mesmo que a este instrumento se refere a lei proposta. No entanto, a avaliação de danos no Sistema Nacional de Defesa Civil não é de competência do Corpo de Bombeiros mas da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil ou órgão correspondente, nos termos do art. 13, inc. XIII do Decreto nº 5.376/05² que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil. Daí, exigir tal avaliação do Corpo de Bombeiros para concessão da isenção pode tornar a futura lei ineficaz. Ademais, lei municipal não pode dar atribuição a órgão estadual, sem incorrer em flagrante inconstitucionalidade. Por isso

¹Vide Decreto Municipal nº 12.149/98 em anexo.

²Art. 13. Aos COMDECs ou órgãos correspondentes, compete: (...) XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres, e ao preenchimento dos formulários de Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED e de Avaliação de Danos - AVADAN;

e para tornar a redação mais clara, sem alterar o sentido da proposição, poder-se-ia simplesmente dizer que a isenção será concedida após avaliação de danos previsto no Plano de Defesa Civil do Município (Decreto nº 12.149/98).

Quanto ao § 15 acrescido ao art. 70 da LC 7/1973 pelo art. 1º do projeto não nos parece que a determinação de divulgação das áreas atingidas por desastres ou eventos catastróficos acarrete interferência indevida no Poder Executivo, com violação ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, mesmo em relação a escolha do meio de divulgação (internet), uma vez que se trata de meio já utilizado pelo Município, não se vislumbrando nisso aumento de despesa, estando ademais, tal providência em consonância com os princípios da publicidade e moralidade. E o relatório em si nada mais é que um resumo da avaliação de danos já prevista no Plano de Defesa Civil do Município (Decreto nº 12.149/98).

Por fim, anota-se que a regulamentação de lei para sua fiel execução é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 84, IV da Constituição Federal e art. 82, V da Constituição Estadual. Daí, que não pode o legislador impor prazo para o executivo regulamentar a lei segundo jurisprudência do STF³. Desse modo, o art. 3º do projeto de lei complementar em exame apresenta vício formal por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF, art. 10 da CE e art. da LOM).

Nada mais a observar.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Em 13 de abril de 2010.

Fábio Nyland
Procurador
OAB/RS 50.325

³ Neste sentido, veja-se a ADI 3394, ADI 2393, ADI 546.

