



COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 190/14 – CEFOR

Altera o inc. XVII do *caput* do art. 70 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, e alterações posteriores, incluindo no rol dos isentos do pagamento de Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) as pessoas portadoras de neoplasia maligna cuja renda seja igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria dos vereadores Pedro Ruas e Fernanda Melchionna.

Instada a oferecer Parecer Prévio (fl. 7), a Procuradoria da CMPA aduz que a Constituição Federal de 1988 estatui competir ao Município legislar sobre matéria de interesse local e instituir e arrecadar os tributos de sua competência (artigos 30, incisos I e III, e 145).

Que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA – declara ser de competência do Município estabelecer suas leis e atos relativos ao interesse local, e para instituir e arrecadar seus tributos, definindo o que são tributos municipais os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria instituídas por lei (arts. 8º, II, 9º, III, e 107).

Que o Código Tributário Nacional – CTN –, artigo 6º, preconiza que a atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena e que a matéria se insere no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice legal a sua tramitação.

Ressalta que a concessão de benefício ou incentivo que envolva matéria tributária somente pode se dar por prazo determinado (art. 113, *caput*, e § 3º) e que a Lei Complementar nº 101/2000, artigo 14, impõe requisitos de



PARECER Nº 190 /14 – CEFOR

cumprimento obrigatório no que tange à concessão de benefícios de natureza tributária.

A seguir, os proponentes oferecem contestação ao parecer da Procuradoria, argumentando contra suas ressalvas em face do disposto na LOMPA, forte na importância da política social da Proposição.

Após, remessa à CCJ, que, ressaltando o parecer da Procuradoria entendeu ser a Proposição “bem-intencionada”, mas “despida de condições essenciais a sua tramitação, especialmente nos comandos do art. 113, *caput*, e § 3º da LOMPA (que estabelece que a isenção precisa ter prazo determinado) e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que qualquer renúncia fiscal deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes”.

Que sem o atendimento dessas condições, não há como prosperar o Projeto opinando pela existência de óbice de natureza jurídica para a sua tramitação.

É o relatório.

O princípio da legalidade no direito tributário garante ao contribuinte que somente mediante aprovação prévia de uma lei será criado e cobrado tributo, não sendo imputada a ele uma obrigação tributária sem antes observar as disposições legais quanto à criação e cobrança de um tributo.

Os limites postos ao poder de tributar devem ser observados sob pena de inconstitucionalidade. O princípio da legalidade visa impedir abusos por partes das autoridades e uma possível discricionariedade na cobrança dos tributos, assim como as imunidades e isenções, onde antes devem se observar as disposições legais para sua implementação.

O princípio da legalidade representa um dos pilares do estado democrático de direito, por consequência, tal princípio se estende a todos os ramos do direito. O artigo 5º, II, da CF, conceitua-o:

Ninguém será obrigado a fazer algo ou deixar de fazer senão em virtude da lei.



PARECER Nº 190 /14 – CEFOR

Tomando como referência o conceito de legalidade para o direito, podemos dizer que no direito tributário, ninguém será obrigado a cumprir um dever instrumental tributário que não tenha sido criado por meio de lei, pela pessoa política competente. Ou seja, por meio de ato do legislativo cria-se a lei (reserva formal), e tal lei descreve o tipo tributário (reserva material), que, segundo Carrazza, este há de ser um conceito fechado, seguro, exato, rígido e reforçador da segurança jurídica.

Observando os elementos que permitem a identificação do fato impositivo (hipótese de incidência, sujeito ativo e passivo), fica vedado o emprego de analogia (pelo judiciário), e da discricionariedade (pela administração pública). (Carrazza, 2005)

O meio que a União, os Estados e os Municípios utilizarão para criar os tributos será a lei ordinária. Em regra, cabe somente a ela criar ou majorar tributos, porém tem-se a exceção da medida provisória e os casos em que a Constituição Federal expressamente excepciona. A respeito das medidas provisórias Renato Bernardi diz:

A Constituição, nos arts. 146, 148, e 154, traz exceções expressas em que caberá a lei complementar, instituir tributos em alguns casos ou dispor sobre matérias tributárias.

Se somente cabe a lei ordinária criar ou majorar tributos, com exceção da medida provisória, e dos casos previstos na Constituição que é incumbido a lei complementar. Conclui-se, portanto, que todos os tributos que fogem do processo acima descrito, serão considerados exceções ao princípio da legalidade. Essas exceções mais costumeiramente ocorrem com os tributos relativos ao comércio (II, IE, IPI, IOF), dado à função que desempenham na economia.

A Constituição nos traz algumas exceções:

Primeira exceção: art. 153, § 1, que faculta ao Poder Executivo alterar as alíquotas sobre o II, IE, IPI e o IOF (denominados tributos regulatórios do comércio exterior). Foi dada a faculdade ao Poder Executivo de alterar as alíquotas de tais impostos, pois estes protegem a indústria nacional e excepcionalmente precisam de maior rapidez para o seu processo normativo, porém não significa que estes impostos não obedecem à legalidade, pois como nota-se no § 1 do art. 153, só é possível a alteração, se o decreto obedecer às condições e limites estabelecidos



PARECER Nº 190 /14 – CEFOR

em lei. O ato normativo é o decreto presidencial, ou portaria do ministro da fazenda.

Segunda exceção: art. 177, § 4º, I, *b*: está indiretamente posto no artigo, que possibilita ao Executivo reduzir ou restabelecer a alíquota da contribuição de intervenção e domínio econômico (CIDE), relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás e seus derivados e álcool combustível. O ato normativo é o decreto presidencial. Estas duas primeiras exceções passaram a ter previsão no texto constitucional com a Emenda nº 33 de 2001.

Terceira exceção: art. 155, IV, que permite aos Estados e ao DF, definir as alíquotas do ICMS monofásico incidente sobre combustíveis. Importante observar que a lei não diz alterar as alíquotas, mas definir, o que pressupõe maior poder dos Estados e do DF. O ato normativo é o convênio do Confaz.

Quarta exceção: Esta exceção está disposta no art. 97, § 2º, do CTN, que diz não constituir majoração de tributo à atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo. Para entender esta exceção pode-se pensar na atualização da base de cálculo do IPTU. O valor de mercado obedece a uma tabela de valores disposta pelo Município a indicar o valor da área construída em determinada região, porém esse valor com o passar do tempo sofre depreciação em razão da inflação, necessário então se faz a atualização monetária.

A atualização monetária realizada pelo Município, não representa um aumento real da base de cálculo, mas um aumento fictício, facultando a este realizá-la por meio de decreto do prefeito. Contudo, esta atualização deve ter limites de modo a não caracterizar um aumento na base de cálculo, revestido de atualização monetária. O Superior Tribunal de Justiça na súmula 160 firmou para esclarecer quaisquer dúvidas: é defeso ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. A atualização se realiza por meio do decreto do prefeito.

Para concluir, é importante ter presente que o instrumento legislativo utilizado para criar ou majorar tributo é sempre a lei, sendo as medidas provisórias, a lei delegada e as emendas constitucionais, amparo à legislação tributária, mas que não podem ser consideradas como os principais meios legislativos de criação de tributos.



PARECER Nº 190 /14 – CEFOR

É importante a compreensão das limitações ao poder de tributar, ou seja, os princípios tributários devem se tornar de fácil entendimento. Como já colocado anteriormente, os princípios são basilares para o nosso ordenamento. Portanto, entender bem um princípio e suas exceções é essencial para aplicar a lei de forma certa sem que cause injustiça ao contribuinte.

Assim, temos que a aplicabilidade de isenções de tributos deve ser atividade plenamente vinculada.

Faz falta para adequação da proposição aos elementos apontados pela Procuradoria, a saber, o prazo determinado da sua aplicação bem como o cálculo, estimativa demonstrando a repercussão econômica da sua implementação no orçamento do Município.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da Casa e pela CCJ, e adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, e considerando-se que a proposição, se aprovada, irá incumbir alteração ou decréscimo ao Orçamento do Município, este relator tem, no mérito, entendimento pela **rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 18 de setembro de 2014.


Vereador Airto Ferronato,
Relator.





Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1185/13
PLCL Nº 013/13
Fl. 6

PARECER Nº 190 /14 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 30.09.14

Vereador Idenir Cecchim – Presidente

Vereador Bernardino Vendruscolo
Licença

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Guilherme Socias Villela