



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Of. nº 549 /GP

Paço dos Açorianos, 20 de março de 2017.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do artigo 94 e o § 1º do artigo 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei Complementar nº 022/16, de iniciativa do Poder Legislativo, que “altera o caput do art. 4º e o caput do art. 5º e inclui incs. I e II no caput e §§ 1º, 2º e 3º no art. 4º da Lei Complementar nº 332, de 2 dezembro de 1994 – que determina a obrigatoriedade da colocação da numeração predial em local visível -, e alterações posteriores, dispendo sobre as sanções aplicadas em caso de seu descumprimento.”

#### RAZÕES DO VETO PARCIAL

O Projeto de Lei em tela tem por escopo introduzir alterações na Lei Complementar nº 332, de 1994, que determina a obrigatoriedade da colocação da numeração predial em local visível, a fim de atualizar os valores das multas aplicadas bem como adequar a redação à nova estrutura administrativa, oriunda do advento da Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017, e às normas gerais para o processo administrativo previstas na Lei Complementar nº 790, de 10 de fevereiro de 2016.

Em que pese meritória e compatível com a competência de o Município legislar em assunto de interesse local, a proposta carece ser em parte revista pelo motivo que passo a narrar.

O art. 1º da proposta, ao propor a inclusão do § 2º no art. 4º da Lei Complementar nº 332, de 94, que estabelece um escalonamento das multas de acordo com as faixas de cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, torna-se inaplicável, haja vista não haver escalonamento para a cobrança do IPTU dos imóveis sujeitos à infração.

A Sua Excelência, o Vereador Cássio Trogildo,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

**VETO PARCIAL**



Não há, dessa forma, qualquer escalonamento em faixas de cobrança, o que ocorre tão somente em relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) dos terrenos, nos termos do art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei Complementar nº 7, de 1973, *in verbis*:

“Art. 5º A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

§ 1º A alíquota para cálculo do imposto do prédio é:

I – tratando-se de imóvel utilizado exclusivamente como residência, a alíquota será de 0,85% (zero vírgula oitenta e cinco por cento);

II – demais casos, a alíquota será de 1,1% (um vírgula um por cento).

(...)

§ 3º A alíquota para cálculo do Imposto Territorial é:

I – Para terrenos situados na 1ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 UFMs, alíquota de 5%;

b) valor venal acima de 6.651 UFMs e até 33.258 UFMs, alíquota de 5,5%;

c) valor venal acima de 33.258 UFMs, alíquota de 6%.

II – Para terrenos situados na 2ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 UFMs, alíquota de 2,6%;

b) valor venal acima de 6.651 UFMs e até 33.258 UFMs, alíquota de 3%;

c) valor venal acima de 33.258 UFMs, alíquota de 3,5%.

III – Para terrenos situados na 3ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 UFMs, alíquota de 1,5%;

b) valor venal acima de 6.651 UFMs e até 33.258 UFMs, alíquota de 2%;

c) valor venal acima de 33.258 UFMs, alíquota de 2,5%.”

Portanto, equivocou-se o projeto de lei em comento, uma vez que inexiste qualquer “faixa de escalonamento” do IPTU residencial em Porto Alegre, mas tão somente duas faixas de cobrança para esses casos: uma para residências e outra para comércio. Assim, torna-se impossível a proposta contida no texto do PLL de propiciar um escalonamento da multa de acordo com as faixas de cobrança do IPTU (residencial).

Ademais, com a vigência da Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015, instituiu-se a Zona Rural no Município de Porto Alegre, a partir de então, diversas residências não estão mais submetidas à incidência do IPTU, mas à incidência do IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR), que é imposto de competência federal.

Assim, a proposta legislativa sob análise torna-se inexecutável, pois ao prever a inclusão do § 2º ao art. 4º da Lei Complementar nº 332, de 94 (previsto no art. 1º do PLCL nº 022/16), estabelece regra que, na prática, não poderá ser aplicada.



Além de inexecutável para o entendimento de que o Legislativo pretende editar norma que invade a competência privativa do Executivo, haja vista tratar-se de matéria atinente à administração municipal e, em razão disto, verticalmente incompatível com a regra da iniciativa reservada e com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Imperioso esclarecer que a diferença da natureza jurídica entre tributo e multa encontra-se no fato de que apenas a multa possui caráter confiscatório e punitivo. Isto porque o tributo nasce de uma imposição estatal da qual o contribuinte não pode eximir-se do seu recolhimento, não lhe sendo facultado recorrer a uma ação ou omissão para exonerar-se desta obrigação. O ente tributante (o Estado) institui o tributo e o administrado deverá recolhê-lo, desde que, é lógico, provoque um fato descrito como fato gerador do imposto. A multa, ao contrário, nasce a partir de uma conduta contrária à legislação tributária ou civil, conduta esta que pode ser evitada pelo contribuinte ficando livre da sanção fiscal. Ou seja, o contribuinte é onerado pela multa por sua escolha, considerando que não há punição sem culpa.

Colaciona-se o clássico ensinamento de Hugo de Brito Machado acerca da distinção entre tributo e multa:

*“(...) O regime jurídico do tributo não se aplica à multa, porque tributo e multa são essencialmente distintos. O ilícito é pressuposto essencial desta, e não daquele.*

*No plano estritamente jurídico, ou plano da Ciência do Direito, em sentido estrito, a multa distingue-se do tributo porque em sua hipótese de incidência a ilicitude é essencial, enquanto a hipótese de incidência do tributo é sempre algo lícito.(...)”*

(Hugo de Brito Machado, *in* Curso de Direito Tributário, 22ª ed., SP, Malheiros Editores, 2003, p. 47)

Já na doutrina especializada atual, Ricardo Alexandre ensina a distinção da seguinte forma:

*“É exatamente neste ponto que reside a diferença entre tributo e multa. Apesar de ambos serem receitas derivadas, a multa é, por definição, justamente o que o tributo, também por definição, está proibido de ser: a sanção, a penalidade por um ato ilícito.”*

(Ricardo Alexandre, *in* Direito Tributário, 8ª ed., SP, Editora Método, 2014, p. 12)

Com isto, de antemão, inabarcável o argumento de se tratar de competência concorrente, inculpada no art. 24, inciso I da Constituição Federal, por não ser matéria tributária mas sim de aumento do valor de multa.

Cumprido salientar que o comando previsto no art. 61, § 1º, inciso II da Magna Carta, o qual estipula a iniciativa privativa do Presidente da República para propor lei que disponha sobre *“organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária,*



*serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*” se aplica simetricamente aos demais entes federados, fazendo com que tais matérias sejam da competência legiferante do chefe do Executivo Municipal.

E com este entendimento, pronunciou-se o parquet Estadual, através do parecer exarado no âmbito do Processo nº 70000735563, da lavra do ilustre Dr. Antonio Carlos De Avelar Bastos, à época no exercício do cargo de Procurador-Geral de Justiça, em cujo argumento se lastreou a decisão do Tribunal Pleno em declarar inconstitucional a Lei Municipal nº 5.365, de 10 de novembro de 1999, do Município de Rio Grande, que alterou a redação do Código de Posturas local, dispensando do pagamento de multa e despesas os donos de cães apreendidos, salvo em caso de reincidência.

Eis o escólio do douto Procurador:

“A inovação legislativa teve origem no Poder Legislativo, razão pela qual não poderia dispor sobre matéria afeta à administração e à tributação, como é a dispensa do pagamento de multa e de despesa.  
(...)

Merece destaque a decisão unânime do colendo Tribunal de Justiça do Estado, nos autos da Representação nº 589046697, ao acolher o voto do Relator, Des. Ruy Rosado de Aguiar Júnior, no que interessa para o deslinde desta ação, in verbis:

“A norma sobre a iniciativa exclusiva de projetos de lei se inclui no sistema regulamentador do equilíbrio entre os Poderes do Estado e está inserida no princípio da harmonia e independência dos Poderes (art. 2º da Constituição da República). Logo, o preceito do art. 61, parágrafo 1º, II, letra “c”, da Constituição da República, é uma disposição de caráter nacional e não meramente federal.”

É sabido que há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles leciona que “...a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atuali-



zada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

O art. 1º do projeto em voga, sendo fruto de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com o nosso sistema constitucional e com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, uma vez dispõe sobre matéria tipicamente administrativa prevista nos incisos IV e XII do art. 94 da Lei Orgânica do Município.

Assim, Senhor Presidente, por entender que o art. 1º do PLCL 022/16 além de inserir comando inexecutável, interfere em atribuição precípua do Chefe do Poder Executivo Municipal, revestindo-se com isto de vício de iniciativa, razão pela qual merece ser vetado.

São essas as considerações que submeto à Vossa Excelência, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do manifesto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Nelson Marchezan Júnior,  
Prefeito.

MLW/MGC