



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 2.14 /17 – CCJ

**Institui o Programa de Doação de Castração
de Animais de Estimação.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Rodrigo Maroni.

O Projeto visa instituir um programa que consiste, em síntese, no fomento à castração de animais de estimação, sendo que, para tanto, as pessoas que aderirem ao mesmo ficarão isentas do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

A Procuradoria desta Casa, na fl. 05, aponta existência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, a saber:

“Ressalvo, contudo, que o conteúdo normativo do artigo 4º da mesma, porque consubstancia interferência na gestão do Município, vênha concedia, incide em malferimento ao disposto no artigo 94, inciso IV, da Orgânica, que atribui competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizá-la.

Sinalo, ainda, que a Lei Complementar nº 101/2000, impõe requisitos de observância obrigatória para concessão de benefícios de natureza tributária e que a Lei Orgânica estatui que as isenções somente podem ser concedidas por prazo determinado (artigo 113, § 3º).”

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLCL apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

No caso em tela, é importante destacar que, o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27.04.01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar a respeito do orçamento estatal, asseverando, *in verbis*:



PARECER Nº 214 /17 – CCJ

“(…) as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários – ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão – não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo – mas apenas no que se refere ao tema da normação orçamentária –, o monopólio de poder se sua iniciativa”. (grifei).

Concluiu o Ministro Celso de Mello naquela mesma assentada, que:

“(…) o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário”. (grifei).

Nesse sentido, cabe colacionar os seguintes julgados:

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065). (grifei).



PARECER Nº 214 /17 – CCJ

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente, assim, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo são competentes para iniciar o processo legislativo para edição de lei que conceda isenção fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária, desde que acompanhada do respectivo impacto financeiro (LC nº 101/00).

Em que pese se reconheça à possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso o vereador Rodrigo Maroni, ter a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matéria tributária, há outros requisitos de ordem legal que devem ser seguidos para que o projeto possa tramitar, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compulsando a presente proposição, verifica-se que a mesma encontra-se desacompanhada dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, como, no caso, a renúncia de receita, conforme determinado pela LC nº 101/2001, Lei de Responsabilidades Fiscais, que assim dispõe em seu art. 14:

“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. (GRIFO NOSSO)

Como se denota, é indispensável a previsão dos efeitos das alterações da legislação tributária possa produzir, quantificadas e medidas, visto que, além de atender o estabelecido na Constituição Federal e na LRF, “permite a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitam a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos



PARECER Nº 214 /17 – CCJ

investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido.

Calha dizer que o Projeto, da forma em que se encontra redigido, abre margem para que certos contribuintes adotem as referidas medidas unicamente em busca da desoneração, casos em que essa suplante os custos das referidas medidas em um ou poucos exercícios, tornando-se, nesses casos, um benefício anti-isonômico e desproporcional.

Como o IPTU se trata de um percentual do valor venal do imóvel, o benefício proposto, por não apresentar um limite por contribuinte, ou por medida implementada, cria uma distorção: quanto maior o poder aquisitivo do contribuinte, mais atrativo se torna. Contribuintes proprietários de imóveis de alto valor venal, implementando as mesmas medidas com custos um pouco maiores, ou até iguais aos demais, podem rapidamente absorver esses custos vindo a locupletar-se com a demasiada desoneração, e sem proporcionar maior benefício ambiental que os demais.

Além de residências, essa situação ocorreria facilmente em imóveis comerciais, ou até industriais, haja vista que o projeto não faz distinção para os tipos de imóveis, sendo que, para esses, a alíquota do IPTU é maior, gerando um benefício ainda mais desproporcional, com grande vantagem no benefício fiscal auferido.

Essa desproporcionalidade fica ainda mais latente quando nos voltamos aos condomínios horizontais, e mais ainda, nos verticais e comerciais. Da forma como se encontra redigido o Projeto, com um custo um pouco maior que os de uma residência o benefício poderia ser concedido a todos os condôminos, podendo causar grave impacto na arrecadação municipal, sem uma proporcional contrapartida pelo benefício correspondente.

Por exemplo, o benefício tributário a ser concedido mediante um percentual da soma total do IPTU devido por um luxuoso condomínio comercial vertical, sem limites ou distinções, pode suplantar em muito os custos da adoção das medidas requeridas, bem como os benefícios que possam vir a trazer, afastando-se do objetivo inicial do Projeto.

Nesse sentido:



PARECER Nº 214 /17 – CCJ

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 09/10 (que "Dispõe sobre autorização de redução de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente em Porangaba").

- Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato.

- Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 09/10 frente à Lei Orgânica do Município de Porangaba e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 47, caput, inciso XVII, 144 e 174, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de isenção tributária sem a demonstração dos efeitos dela decorrentes ou a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera a regra inscrita nos artigos 25, caput, 174, § 6º, e 176, caput, inciso I, todos da Lei Fundamental do Estado -, além de desprezar os princípios da razoabilidade, isonomia tributária, interesse público e capacidade contributiva - destoando, assim, do comando contido nos artigos 111, 160, § 1º, e 163, caput, inciso II, todos da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0018346-19.2011, Pleno do TJSP, GUILHERME G. STRENGER, Julgado em 21.09.2011).

Portanto, em que pese o mérito da proposição, sustentamos que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, especialmente os princípios da razoabilidade, igualdade tributária, interesse público e capacidade contributiva, além de não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pela LC nº 101/01 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ademais, compulsando o Projeto de Lei em comento, resta evidente a tentativa do proponente em interferir nos atos de administração da municipalidade, ao determinar obrigações a órgão do Executivo Municipal.



PARECER Nº 214 /17 – CCJ

No caso, me ateno apenas à redação dada ao art. 4º do PLL, no qual está se imputando uma clara e direta atribuição do órgão municipal atrelado aos direitos e proteção animal.

Como se vê, o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, *data vênia*, a quebra do postulado da Separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município declara a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura e a organização da Administração Pública.

Reza o art. 94, inc. IV, da LOMPA, *verbis*:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

Nesse sentido, o magistério de Hely Lopes Meirelles:

“(...) leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal¹ (...)”.

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização e gestão administrativa do Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência.

Ao invadir seara privativa do Prefeito Municipal, há, também, o vício material de inconstitucionalidade: a contrariedade com norma substantiva consubstanciada no art. 2º da Constituição da República, que, no caso em tela, trata-se do princípio da Separação dos Poderes.

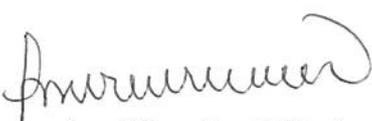
¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 732 e 733.



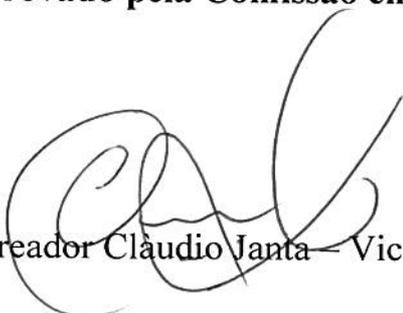
PARECER Nº 214 /17 – CCJ

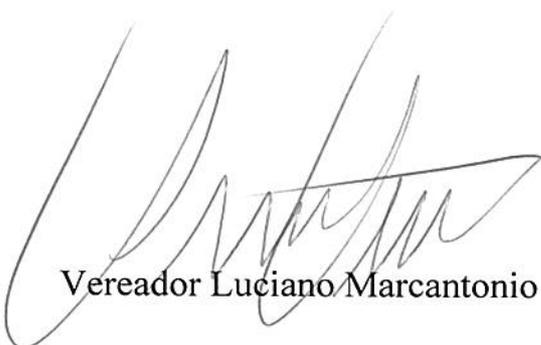
Diante do acima esposado, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 21 de julho de 2017.

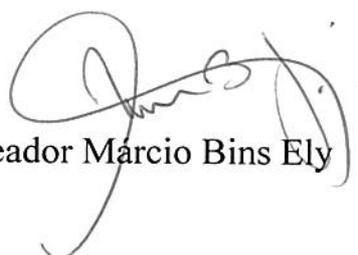

Vereador Mendes Ribeiro,
Presidente e Relator.

Aprovado pela Comissão em 8-8-17


Vereador Claudio Janta – Vice-Presidente


Vereador Luciano Marcantonio


Vereador Adeli Sell


Vereador Marcio Bins Ely


Vereador Dr. Thiago

Vereador Rodrigo Maroni

NÃO VOTOU