Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2644/17
PLCL Nº 042/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

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 as pessoas com deficiência no rol de isenções do pagamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Paulo Brum, e a Emenda nº 01, de autoria do vereador José Freitas.

O Projeto visa alterar 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, para incluir as pessoas com deficiência no rol de isenções do pagamento do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 07), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, no sentido de que apesar do Legislativo possuir competência constitucional para iniciativa de leis que versam sobre matéria tributária, contudo, em razão do PLCL tratar de benefício tributário, o autor deixou de observar os ditames da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em relação à Emenda nº 01 ao PLCE, apresentada pelo vereador José Freitas, a mesma tem o escopo de apenas acrescentar ao supracitado dispositivo da Lei Complementar nº 007/73, o benefício fiscal da isenção do IPTU aos idosos com idade igual ou superior a 65 anos.

É o relatório, sucinto.

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

De início, cumpre frisar que o PLCL e a Emenda n° 01 apresentados devem ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

As proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

O Projeto e a Emenda n° 01 buscam incluir no rol de isenções do pagamento do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU, mais especificamente no inc. XVII do art. 70, da Lei Complementar nº 007/73, as pessoas com deficiência e os idosos com mais de 65 anos de idade.

Calha dizer, para melhor esclarecimento, que o texto atual do supracitado dispositivo legal tem a seguinte redação, a saber:

> *"Art. 70 Ficam isentos do pagamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana as seguintes pessoas físicas e jurídicas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 169/1987)*
>
> *(...)*
>
> *XVII - aposentados, inativos e pensionistas, titulares de previdência oficial em caráter permanente, cuja renda seja igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais, proprietários de um único imóvel no Município de Porto Alegre e com valor venal de até 60.000 (sessenta mil) UFMs, utilizado exclusivamente como residência de seu beneficiário, sendo que, nessa hipótese, o imóvel cujo valor venal seja superior ao limite estabelecido será tributado apenas pelo valor que o exceder; (Redação dada pela Lei Complementar nº 633/2009)"*

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*:

> ***"(...) 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*

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

> *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).*

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

PARECER Nº 72 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

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 a possibilidade de integrante do Poder Legislativo ter a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matéria tributária, **há outros requisitos de ordem legal que devem ser obrigatoriamente seguidos para que o Projeto possa tramitar, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Ao compulsar as proposições, pode-se verificar que o processo legislativo encontra-se desacompanhado dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, no caso, a renúncia de receita, consubstanciado na falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que venha iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, além de ter previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, e o preenchimento de uma das condições determinadas pela LC nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal –, que assim dispõe, de forma clara e objetiva, 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. (Grifei)*

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 investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de*

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

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"[1].

Ademais, nunca é demais lembrar que o poder de tributar e o poder de isentar representam o verso e o reverso da mesma moeda.

Nesse sentido, José Souto Maior Borges leciona que:

> *"[...] o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Todos os problemas revelados na área do tributo podem ser estudados na ótica oposta, qual seja a isenção. Da mesma forma que existem limitações ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, haja vista que ambos não passam do verso e reverso da mesma medalha. Ou seja, o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso"*[2]. *(grifo nosso).*

Assim, consoante o abalizado magistério de Sacha Calmon Navarro Coelho, *verbis*:

> *"O princípio da capacidade contributiva, junto com outros, tais como o de igualdade e o da generalidade, podem atuar para o controle político e jurisdicional da tributação pervertida ou das perversões da extrafiscalidade. Nisso acerta em cheio o Prof. José Marques Domingues: 'As isenções extrafiscais (tanto quanto as isenções fiscais – que preservam o necessário mínimo), quando não iluminadas por critérios como esses, transformam-se em privilégios constitucionais e são espúrias, desvirtuadas, informam a possível colisão dos regimes de incentivos com o princípio da igualdade concebido como princípio de capacidade contributiva"*[3]. *(grifo nosso).*

---

[1] CIOFI, Paulo Roberto. Os requisitos legais necessários para a concessão de anistias fiscais pelos municípios. Considerações. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1899, 12 set. 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/11712>. Acesso em: 29 jul. 2014.

[2] José Souto Maior Borges. Isenções Tributárias, 2.ª ed., São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21

[3] Sacha Calmon Navarro Coelho. Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário, Rio de Janeiro, Forense, 2.ª ed., 1990, p. 332.

A

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Por fim, cabe citar que, nos termos da Lei Orgânica Municipal, os benefícios que envolvam matéria tributária devem ser concedidos por prazo determinado. Eis o teor do art. 113 e seu § 3º da Lei Orgânica:

> *"Art. 113 Somente mediante Lei aprovada por maioria absoluta será concedida anistia, remissão, isenção ou qualquer outro benefício ou incentivo que envolva matéria tributária ou dilatação de prazos de pagamento de tributo e isenção de tarifas de competência municipal.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º Os benefícios a que se refere este artigo, excluídas as imunidades, serão concedidos por prazo determinado."*

Dessa forma, em que pese o elevado mérito das proposições, sustentamos que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, especialmente por não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como na Lei Orgânica Municipal.

Calha citar que esta Comissão de Constituição e Justiça vem mantendo esse posicionamento quando da análise de proposições de mesma natureza, qual seja, as que visam conceder alguma benesse tributária, se, estarem acompanhadas da documentação necessária e demais requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, cabe citar o recente parecer proferido por esta CCJ no Processo nº 1457/17.

Diante do exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 26 de fevereiro de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.

PARECER Nº 32 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 6-7-18

Thiago Duarte

Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely
CONTRA

Vereador Adeli Sell

Vereador Ricardo Gomes

CONTRA

Vereador Cláudio Janta

NÃO VOTOU

Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC