Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2762/17
PLL Nº 305/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Institui política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – no Município de Porto Alegre.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, e a Emenda nº 01, ambos de autoria do vereador Felipe Camozzato.

O Projeto visa instituir a Política de Transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), no Município de Porto Alegre, a fim de criar mecanismos para que subsista a transparência efetiva na Administração, especialmente no que tange ao valor do tributo cobrado.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 07), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, cujo trecho da ressalva transcrevo abaixo, a saber:

> *"Ressalvo, contudo, que o conteúdo normativo do caput de seu artigo 2º, porque define forma de atuação administrativa, vênia concedida, incide em violação ao preceito do artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica."*

Já a Emenda nº 1, visa suprimir o parágrafo único ao artigo 2º do PLL, com o escopo de sanar eiva de inconstitucionalidade contida em tal dispositivo.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, cumpre frisar que o presente Projeto de Lei e a Emenda nº 1 devem ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

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

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

respectivas alterações.

Na exposição de motivos, os proponentes colocam, adequadamente, que *"dentre as inúmeras facetas que compõem o direito à boa administração, surge a transparência como uma das grandes exigências da sociedade contemporânea"*.

Os princípios constitucionais atrelados à administração pública estão expressos no *caput* do Art. 37, da Carta Republicana de 1988, e são responsáveis por organizar toda a estrutura e gerar uma segurança jurídica aos cidadãos.

Um dos princípios basilares do direito administrativo é o da publicidade, o qual, por sua vez, dispõe, em apertada síntese, que a administração pública tem a obrigação de, para atender ao interesse público, exercer suas funções com mais clareza e transparência.

De plano, verifica-se que o princípio da publicidade exerce, basicamente, duas funções: a primeira visa dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral, sendo a publicidade necessária para que o ato administrativo seja oponível às partes e a terceiros; a segunda, como meio de transparência da Administração Pública, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos.

No caso da presente proposição, em especial, constata-se que tal princípio fica atrelado à incidência de outros princípios relacionados à administração pública e de ordem tributária, pois quando o intuito do PLL visa criar instrumentos e mecanismos para que os contribuintes e cidadãos em geral tenham facilidade em obter informações sobre o quanto é arrecadado com o tributo, bem como as variáveis que compõem o seu valor para cada imóvel, revela-se a possibilidade do contribuinte, ao compreender a composição do imposto, lançar mão de meios de defesa, consubstanciados, por exemplo, nos princípios da legalidade, da isonomia tributária, da vedação ao não confisco, da capacidade contributiva e da transparência fiscal.

Embora a Procuradoria deste Parlamento tenha opinado pela existência de óbice jurídico à tramitação por usurpar competência privativa do Prefeito para propor projetos que tratem de gestão municipal, pois a matéria estaria na órbita da chamada reserva administrativa, este posicionamento não pode, s.m.j., prosperar, tendo em vista a fúria fiscal pela qual passamos, o que traz consigo a

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

exigência cada vez maior por transparência (ou publicidade), impessoalidade, legalidade, eficiência e moralidade no trato com a coisa pública e com a população como um todo.

Não por acaso, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade foram erigidos à Constituição Federal como fundamentos da Administração Pública, visto que estão expressos no *caput* do art. 37, estabelecendo que tanto a administração pública direta, quanto a indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios supracitados, ou seja, deles os gestores não podem se afastar.

Para compreender os Princípios da Administração Pública é necessário entender a definição básica de princípios, visto que estes servem de base para nortear e embasar todo o ordenamento jurídico e é tão bem exposto por Miguel Reale [1], ao afirmar que:

> *"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."*

Assim, os princípios são proposições que servem de base para toda estrutura de uma ciência, no Direito Administrativo não é diferente, já que temos princípios que servem de alicerce para este ramo do direito público. Em relação aos princípios constitucionais, Hely Lopes Meirelles[2] 00, p.81) afirma que:

> *"Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os*

[1] REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

> *demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999."*

Mesmo que haja quem possa admitir que a inciativa parlamentar dessa matéria invada a seara de competência do Chefe do Poder Executivo, o que não concordo, pois entendo que a matéria em comento se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, uma vez que o legislador não está dizendo onde, como e quando o administrador público deve gerir ou empreender, mas, sim, garantir ao administrado que este terá a oportunidade prática e facilitada de ter acesso ao *quantum* do IPTU deverá recolher pela propriedade do seu imóvel e, primordialmente, como a Fazenda Pública apurou o valor do tributo.

Aliás, cabe citar, em especial reforço à importância da informação às pessoas, a aplicação do princípio da transparência fiscal, insculpido no art. 150, § 5º, CF/88, o qual determina que a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, o qual não só pode, como deve ser aplicado, por analogia, aos contribuintes dos demais tributos, como o IPTU.

Por outro lado, importa dizer que a matéria posta em estudo está circunscrita ao âmbito de atuação do Município, e insere-se, a toda evidência, no âmbito de competência desses entes, pois que não se encontra reservada a outra esfera política da Federação, conforme se verifica pela análise das normas que integram o sistema constitucional de repartição de competências. Em casos assim, é de se respeitar a autonomia política das unidades da Federação brasileira, as quais gozam das prerrogativas de auto-organização e autoadministração, em especial.

Sobre o conteúdo, a instituição de política de transparência na cobrança do IPTU não esbarra em qualquer restrição de natureza jurídica. Não há norma superior que impeça a aprovação da proposta em exame, seja no plano das Constituições da República e do Estado, seja no âmbito da legislação federal de caráter nacional. Muito antes pelo contrário, se houver, esta ficará subsumida aos princípios da administração pública consagrados no artigo 37 da CF/88, os quais, por via de consequência, dão guarida à proposição, cuja intenção contida no texto em exame tem a pretensão de reforçar o compromisso dos agentes públicos com a verdade, com a transparência que deve haver nas relações entre Estado e sociedade, entre a administrador e administrado.

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Gize-se que a proposição legislativa em análise encontra supedâneo no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles[3]:

> *"O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual".*

O princípio constitucional da *"autonomia municipal"* permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal[4], no art. 8º, da Constituição Estadual[5], e nos arts. 1º[6], 8º, incs. VII[7], e 9º, incs. II e III[8], da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

---

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

[4] Constituição Federal:
Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[5] Constituição Estadual RS:
Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[6] Art. 1º O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

[7] Art. 8º Ao Município compete, privativamente: VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

[8] Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes; III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Ao disciplinar a repartição de competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF). Questão tormentosa é precisar o sentido da expressão, pois, como adverte Hely Lopes Meirelles[9]:

> *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."*

Calha citar, ainda, nesse aspecto Sandra Silva[10], em sua obra "O Município na constituição federal de 1988," afirma que:

> *"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual*

---

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.
[10] SILVA, Sandra. O município na Constituição Federal de 1988. p. 107-108.

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

> *e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local."*

Já, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, inc. I, dispõe sobre o poder de polícia administrativa dos Municípios nas matérias de interesse local.

Ademais, a Lei Orgânica, além de garantir a edição de legislação atrelada ao interesse local, como dito acima, determina que o Município de Porto Alegre, no artigo 6º, inciso I, promova vida digna aos seus habitantes e será administrado com base em alguns compromissos fundamentais, dentre eles, a transparência pública de seus atos, bem como, por simetria, observe os princípios constitucionais da administração pública (art. 17).

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda n° 1.

Sala de Reuniões, 12 de março de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.

PARECER Nº 41 /18 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 13-3-18

Thiago Duarte
Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

Vereador Ricardo Gomes

Vereador Clàudio Janta

Vereador Rodrigo Maroni

/LS