



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0885/18
PLCL Nº 015/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL
COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DIREITOS HUMANOS E
SEGURANÇA URBANA

PARECER CONJUNTO Nº 34 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Inclui parágrafo único no art. 29 e altera o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 30, todos na Lei Complementar nº 197, de 21 de março de 1989 – que institui e disciplina o imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos –, e alterações posteriores, estipulando casos em que a Fiscalização da Fazenda Municipal terá de apresentar laudo que fundamente a reestimativa fiscal feita a partir de requerimento do contribuinte.

Vêm a este Relator-Geral, para parecer conjunto, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Felipe Camozzato, e a Emenda nº 01, de autoria do vereador João Bosco Vaz.

O Projeto visa incluir parágrafo único no art. 29 e alterar o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 30, todos na Lei Complementar nº 197, de 21 de março de 1989 – que institui e disciplina o imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos –, e alterações posteriores, estipulando casos em que a Fiscalização da Fazenda Municipal terá de apresentar laudo que fundamente a reestimativa fiscal feita a partir de requerimento do contribuinte.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio, à fl. 09, apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, por entender “*ser inconstitucional e ilegal a proposta em questão no quanto estaria a dispensar de fundamentação o ato de reestimativa fiscal. Ou seja, na parte que dispensaria tal fundamentação quando a reestimativa for igual ou superior em 20% o valor atribuído pelo contribuinte na guia informativa.*”

A Emenda nº 01, apresentada pelo vereador João Bosco Vaz, vem alterar o §2º do art. 30 da Lei Complementar nº 197/89, para determinar o prazo máximo de 15 dias para apresentação de novo laudo de avaliação e resposta ao contribuinte



PARECER CONJUNTO N° 34 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA N° 01

quando este interpor Recurso à Secretaria Municipal da Fazenda por discordar da reestimativa fiscal.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto de Lei apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

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

Conforme o PLCL, o proponente visa determinar a emissão de parecer fundamentado, pelo fisco municipal, a fim de que seja justificado ao contribuinte os critérios e metodologias adotados para a reestimativa fiscal do Imposto de Transmissão Inter-vivos (ITBI), quando esta ultrapassar em 20% o valor do imóvel, atribuído pelo contribuinte na guia informativa para efetivação da aquisição de imóvel.

Além disso, em caso de continuidade da irresignação quanto ao valor do imóvel para fins de cálculo do ITBI, mesmo com reestimativa fiscal, que faça com que o contribuinte interponha recurso à Secretaria Municipal da Fazenda, nos termos do art. 30 da Lei Complementar n° 197/89, o Fisco deverá emitir parecer fundamentado sobre os critérios adotados para a elaboração da reestimativa, caso não tenha sido apresentado anteriormente. Este e o laudo de avaliação apresentado pelo contribuinte serão enviados ao Secretário da Fazenda para julgamento, que poderá ordenar a realização de diligências fixando prazo para apresentação do laudo de avaliação.

Como bem colocado na Exposição de Motivos, o Projeto tem o objetivo de *“inverter o ônus de comprovar a diferença entre o valor informado pelo pagador de impostos e o valor avaliado pelo Executivo Municipal. Atualmente, esse ônus é do pagador de impostos, que deve elaborar um laudo para demonstrar a incorreção no valor de avaliação. Com a mudança, a eventual diferença entre a avaliação dos bens imóveis, realizada pelo Executivo Municipal, por meio dos agentes fiscais da Receita Municipal e o valor informado pelo pagador de impostos deve ser comprovada por laudo elaborado pela Receita Municipal.”*



**PARECER CONJUNTO N° 34 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

A proposição em estudo é um grande avanço nas relações do contribuinte com a Receita Municipal, especialmente quando a avaliação do imóvel para fins de base de cálculo do ITBI for muito acima do valor atribuído ao negócio jurídico (fato gerador do imposto), pois acarretará numa maior transparência do método e critérios de avaliação imobiliária pela Fazenda Pública, a fim de evitar excessos no lançamento do imposto que se verifica em razão do subjetivismo da autoridade administrativa lançadora. Ademais, vem materializar a desejável inversão do ônus da prova de correção da avaliação efetivada, que hoje, de forma anacrônica e absolutamente desigual, incumbe apenas ao contribuinte.

No caso em tela, obrigatoriamente deve-se atentar para os princípios constitucionais atrelados à administração pública, consagrados 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 Projeto de Lei visa criar instrumentos e mecanismos para que os contribuintes e cidadãos em geral tenham informações fundamentadas sobre como foi avaliado o imóvel alienado e que gerou o dever de tributação, bem como as variáveis que compõem o seu valor para cada imóvel, aumentando 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.



**PARECER CONJUNTO Nº 74 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Embora a Procuradoria deste Parlamento tenha opinado pela existência de óbice jurídico à tramitação por entender que a proposição na parte que dispensaria a fundamentação do Fisco quando a reestimativa for igual ou superior a 20% do valor atribuído pelo contribuinte na guia informativa. Na realidade, laborou em equívoco o nobre Procurador, visto que em nenhum momento o Projeto de Lei dispensa que a Administração Pública deixe de motivar qualquer lançamento, muito antes pelo contrário, o Projeto visa apenas determinar a elaboração de um laudo, da lavra da autoridade tributária, a fim de que a mesma fundamente, consoante seus métodos, critérios e variáveis que levaram a apuração do valor, e não apenas exigir tal conduta do contribuinte, uma vez que, pela legislação atual, somente ele, na reestimativa fiscal, tem o encargo de apresentar um laudo elaborado por profissional habilitado, que, no mais das vezes tem que ser contratado e acarreta em mais um custo.

Este posicionamento não pode, s.m.j., prosperar, tendo em vista a fúria fiscal pela qual passamos, o que traz consigo a 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, em virtude de que, como é hoje, só haverá êxito em qualquer discussão envolvendo ITBI quando houver a plena demonstração, tão somente parte do contribuinte, de que aquele valor apresentado pelo Agente Fiscal, apurado com base em estimativa do valor venal do bem, não guarda qualquer relação de compatibilidade com o real valor da transação imobiliária.

Ao se fazer uma leitura analítica da Constituição Federal de 1988, devemos observar que existem outros princípios implícitos que não se encontram elencados dentre os que estão expressos na Carta Magna. No caso, a Defesa do Contribuinte é um princípio Constitucional, assim como a Defesa do Consumidor, mesmo que não haja um diploma específico que se debruce na defesa da parte mais desfavorecida na relação fiscal, a fim de vedar diversas práticas abusivas da Administração Fiscal para com o contribuinte.

É um erro pensar que a defesa do contribuinte, no âmbito do processo administrativo, é limitada ao ponto de negarmos sua importância. O processo administrativo, tal como o processo judicial, abarca o direito ao devido processo legal, elevado à garantia fundamental constitucional, espelhando-se, repetidamente, em vários princípios, como o direito à ampla defesa e ao contraditório, de maneira que o processo administrativo é muito mais do que um simples procedimento burocrático, porquanto informado pelos mesmos princípios do processo judicial.



**PARECER CONJUNTO Nº 04 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

O constituinte, ao esculpir o direito à ampla defesa, seja no âmbito judicial ou administrativo, revelou, por um lado, verdadeiro direito subjetivo do administrado/contribuinte, e por outro, assegurou a garantia de seu exercício.

A propósito, a lição de Ada Pellegrini Grinover (*in* O Processo em sua Unidade-Forense, 1.984, pg. 57):

“Entende-se, genericamente, por garantias constitucionais do direito de defesa os instrumentos pelos quais a Constituição tutela o direito de defesa; a forma pela qual a Constituição o estabelece e o assegura; a maneira, enfim, como se inscreve na Lei Maior e como é ele garantido em seu exercício concreto.”

No caso em tela, o escopo do Projeto de Lei em estudo é trazer uma maior equidade na relação entre contribuinte e Fazenda Pública, consubstanciado em muito no princípio constitucional da ampla defesa.

Caso aprovado, a determinação de que a Fazenda também apresente um laudo para atestar o valor estimado para fins do cálculo do ITBI, constituir-se-á num instrumento pelo qual o contribuinte terá maior acesso e entendimento a todos os elementos que integram o processo administrativo constitutivo do crédito tributário.

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 contribuintes sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, o qual não só pode, como deve ser aplicado, por analogia, aos demais tributos, como o ITBI.

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.



**PARECER CONJUNTO Nº 34 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Sobre o conteúdo, a instituição de política de transparência e equidade, no processo administrativo para a constituição do crédito tributário, 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 art. 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.

Gize-se, ainda, que a proposição legislativa em análise encontra supedâneo no art. 30, inc. I, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles¹:

“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.

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.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.



**PARECER CONJUNTO Nº 24 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

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 art. 6º, inc. 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).

No que concerne à Emenda nº 01, que fixa o prazo máximo de 15 dias para apresentação de novo laudo de avaliação e resposta ao contribuinte quando este interpor recurso à Secretaria Municipal da Fazenda por discordar da reestimativa fiscal, vislumbro que tal proposição visa privilegiar a eficiência na prestação e na tomada de decisões pela Administração Municipal, pois não se pode coadunar que a tomada de uma decisão num processo administrativo fique indefinidamente ao alvedrio do Executivo Municipal.

Dentre os direitos e garantias fundamentais descritos no art. 5º da Constituição Federal, há o previsto no inc. LXXVIII, que, por sua vez, estabelece que os processos, sejam eles judiciais ou administrativos, devem ter uma duração razoável.

Trata-se de garantia diretamente ligada ao princípio da eficiência, ao qual a administração pública está estritamente vinculada, lembrando sempre que tal postulado está consagrado no *caput* do art. 37, da Carta Republicana de 1988, como um dos princípios balizadores da Administração Pública.

No entanto, embora a Constituição Federal faça previsão expressa sobre a garantia da razoável duração do processo, na prática, observamos que há um verdadeiro desrespeito ao cidadão que aguarda por uma posição dos órgãos públicos, seja no processo administrativo ou judicial, que, no mais das vezes é morosa, por diversos motivos.

Nesse sentido, cabe colacionar o seguinte julgado do nosso Tribunal de Justiça, senão vejamos:



**PARECER CONJUNTO Nº 01 /18
CCJ/CEFOR/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

PARA INSTALAÇÃO DAS ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE (ERBs). LEI MUNICIPAL N.º 8.896/2002, ALTERADA RECENTEMENTE PELA LEI N.º 11.685/2014, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS. MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO. DESCABIMENTO. 1. Havendo Lei municipal regulamentando a instalação de Estação de Rádio de Base de telefonia celular, mostra-se omissiva e ilegalmente protelatória a recusa da administração municipal em conceder ou não a licença, configurando verdadeiro abuso de poder e atentando contra a característica de atividade vinculada à lei. Deve haver uma resposta, seja esta positiva ou negativa, pois se trata de direito subjetivo dos administrados que a administração se manifeste acerca de pedido de licença para construção. Configurada lesão a direito líquido e certo por ato omissivo do administrador. Ofensa, ainda, ao artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca do direito de petição, o qual, sem resultado, solapa o direito de petição. De nada adianta haver o direito se a autoridade não o responde. O Município, ao exigir licenciamento urbanístico e ambiental para instalação de Antenas de Rádio Base, tem o dever de analisar em tempo hábil os pedidos formulados pelas empresas que operam essa atividade, sob pena de violação ao princípio constitucional da eficiência, que norteia o atuar da Administração Pública. 2. In casu, afirma a parte autora já ter instalado Estação de Rádio Base em determinado local na área urbana do Município de Porto Alegre, sem o devido licenciamento, requerendo determinação judicial para que o órgão de fiscalização, do respectivo ente, se abstenha de aplicar penalidade em decorrência da ERB que está em funcionamento. Pedido que se mostra impossível. Não há como conceder proteção judicial ao ente privado, em razão de a atividade desenvolvida estar em conflito com a legislação municipal vigente à época dos fatos. Seria violar o princípio constitucional da legalidade, bem como a essência da atividade jurisdicional. Recurso parcialmente provido. Voto vencido. (Apelação Cível Nº 70054458815, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 22/10/2014) (Grifei)

Isto porque o Princípio da Eficiência traz ínsita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o cidadão tenha uma resposta a sua pretensão, consubstanciada na prática do ato decisório final, seja ele favorável ou não, mas que se dê a ele uma resposta.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0885/18
PLCL N° 015/18
Fl. 9

**PARECER CONJUNTO N° 34 /18
CCJ/CEFOP/CUTHAB/CEDECONDH
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado.

Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, bem como o mérito da proposição, manifesto parecer pela inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda n° 01, e pela **aprovação** do Projeto e da Emenda n° 01.

Sala das Sessões, 3 de dezembro de 2018.

**Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente da CCJ e Relator-Geral.**

Aprovado pelas Comissões em 2-12-18



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Legenda:
S – Sim
N – Não
A – Abstenção
F - Falta

PARECER CONJUNTO Nº 29168 DATA DA VOTAÇÃO: 3-12-18

PROCESSO Nº 885/18

Votação: SIMBÓLICA NOMINAL

Comissão de Constituição e Justiça	Votação
Vereador Dr. Thiago – Presidente	
Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente	
Vereador Adeli Sell	
Vereador Cláudio Janta	
Vereador Márcio Bins Ely	
Vereador Ricardo Gomes	
Vereador Rodrigo Maroni	
Total votos Sim	
Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL	Votação
Vereador João Carlos Nedel – Presidente	
Vereador Felipe Camozzato – Vice-Presidente	
Vereador Airto Ferronato	
Vereadora Lourdes Sprenger	
Vereador Mauro Zacher	
Total votos Sim	
Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação	Votação
Vereador Elizandro Sabino – Presidente	
Vereador Roberto Robaina – Vice-Presidente	
Vereador Rafão Oliveira	
Vereadora Fernanda Melchionna	
Vereador Paulinho Motorista	
Vereador Prof. Wambert	
Total votos Sim	
Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude	Votação
Vereador Tarciso Flecha Negra – Presidente	
Vereador Reginaldo Pujol – Vice-Presidente	
Vereador Alvoní Medina	
Vereador Cassiá Carpes	
Vereadora Sofia Cavedon	
Total votos Sim	
Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana	Votação
Vereadora Comandante Nádia – Presidente	
Vereador Moisés Barboza – Vice-Presidente	
Vereador João Bosco Vaz	
Vereador Marcelo Sgarbossa	
Vereadora Mônica Leal	
Vereador Prof. Alex Fraga	
Total votos Sim	
Comissão de Saúde e Meio Ambiente	Votação
Vereador Cassio Trogildo – Presidente	
Vereador José Freitas – Vice-Presidente	
Vereador Aldacir Oliboni	
Vereador André Carús	
Vereador Mauro Pinheiro	
Vereador Paulo Brum	
Total votos Sim	
TOTAL DE VOTOS	Sim: Não: Abstenção:

RESULTADO: APROVADO EMPATADO REJEITADO

Thiago Duarte
PRESIDENTE

[Signature]
SECRETÁRIO AD HOC